

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Kaja Lutsoja
KORRUPTSIOON HARIDUSES
Magistritöö

Juhendaja: Anna Markina, MA

Tallinn
2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KORRUPTSIOONI MÕISTE JA MÕÕTMINE	8
1.1 Korruptsiooni mõiste	8
1.2 Korruptsiooni mõõtmise võimalused	14
1.3 Korruptsiooni tüpoloogia hariduses	18
2. KORRUPTSIOONI KÄSITLUSTE TEOREETILINE RAAMISTIK JA ÜLEVAADE HARIDUSSEKTORI KORRUPTSIOONI VARASEMATEST UURINGUTEST	21
2.1 Korruptsiooniteematika käsitlete teoreetiline raamistik	21
2.2 Korruptsiooni tase Eestis	32
3. SEADUSANDLUS JA REGULEERIMINE	37
3.1 Reguleerimine maailma ja Euroopa Liidu tasandil	37
3.2 Reguleerimine siseriiklikul tasandil	39
3.2.1 Mõjuvõimuga kauplemine	44
3.2.2 Altkäemaksu andmine ja võtmine	48
3.2.3 Ametiseisundi korruptiivne kasutamine ja toimingupiirangu rikkumine	53
3.2.4 Huvide konflikt	55
3.2.5 „Diplomiveskid“ kui akadeemilise pettuse üks vorm	56
4. EMPIIRILINE ANALÜÜS	60
4.1 Uuringu läbiviimise meetoodika	60
4.2 Kuidas reageeritakse võimaliku korruptiivse situatsiooni märkamisel	61
4.3 Altkäemaks ning altkäemaksu ja kingituse eristamine ning suhtumine kingituste vastuvõtmisesse	65
4.4 Rahaliste vahendite ebaühtlane jaotamine	66
4.5 Huvide konflikti vältimine ja korruptsiooni ennetamine	67
4.6 „Onupojapoliitika“ kui probleem haridussektoris	68
4.7 Mõjuvõimuga kauplemine ja toimingupiirangute rikkumine	69
4.8 Vahekokkuvõte	70

KOKKUVÕTE	71
SUMMARY	76
KASUTATUD ALLIKAD	82
LISA 1. INTERVJU KAVA.....	92

SISSEJUHATUS

Eestit peetakse suhteliselt madala korruptsioonitasemega maaks, mille üheks tõenäoliseks põhjuseks on Põhjamaade ärikultuuri mõju. Korruptsioon on oma olemuselt peitkuritegu, mille tegelikku taset ja levikut ühiskonnas on keeruline mõõta või hinnata. Korruptsioonikuriteod on ühed kõige raskemini avastatavad kuriteod, sest ebaõiguskokkulepe sõlmitakse üldjuhul avalikkuse eest varjatult. Korruptsiooni on vaatamata inimeste poolt tema arvates korruptsioonina tajutavatele juhtumitele ja mitmetele erinevalt sõnastatud definitsioonidele sageli raske tuvastada, sest paljud juhtumid jäävad nn halli piiripealsesse tsooni, millele on raske anda üheselt mõistetavat õiguslikku hinnangut. Piiride tajumine sõltub paljuski oma kohustuste ja rollide teadvustamisest. Korruptsiooni defineerimisel püütakse leida võimalikult selget ja üheselt mõistetavat definitsiooni võrreldes erinevates õigusaktides ja erialakirjanduses toodud seisukohti. Euroopa Liidus kehtiv seadusandlus käsitleb korruptsiooniteemat kahest küljest: aktiivne külg, mis väljendub kellegi poolt eeliste või hüvede lubamises või andmises ja passiivne külg, mis avaldub kellegi poolt antud või lubatud eeliste vastuvõtmises. Korruptsiooni määratlus haridussektoris tuleneb üldisematest korruptsiooniküsimustest. Sarnaselt teiste valdkondadega hõlmab see ka võimu kuritarvitamist materiaalse kasu saamiseks.¹

Korruptsiooni teemat võib pidada kahtlemata aktuaalseks nii Euroopa Liidu tasandil² kui ka Eesti arengustrateegiate³ kinnitusel. 2013. aastal Euroopa Komisjoni algatusel läbi viidud korruptsiooniuuringust selgus, et Euroopa kodanikest leiavad enam kui pooled (56%), et nende riigis on viimase kolme aasta jooksul korruptsioonitase tõusnud, 29% leiavad, et viimase kolme aasta jooksul ei ole korruptsioonitase muutunud ning üksnes 5% eurooplastest arvab, et viimase kolme aasta jooksul on korruptsioonitase nende riigis langenud.⁴

¹ J. Rose. The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions, Public Integrity, 20: 220–233, 2018. - <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10999922.2017.1397999> (12.04.2019)

² Euroopa Parlamendi 11. juuni 2013. aasta resolutsioon organiseeritud kuritegevuse, korruptsiooni ja rahapesu kohta ning soovitude kohta meetmete võtmiseks ja algatuste tegemiseks (vahearuanne). - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0245+0+DOC+XML+V0//ET> (26.11.2018)

³ Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. - http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf (26.11.2018)

⁴ The European Commission. Special Eurobarometer 397. Corruption. Repot. The European Commission, February 2014, lk. 36. - http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (11.10.2018)

Oleks vale öelda, et korruptsioon on eestimaalaste teisejärguline probleem. Sama uuringu kohaselt 31% eestlastest leiab, et korruptsioonitase on tõusnud; 15% eestlastest arvab, et korruptsioonitase on langenud ning 35% leiab, et korruptsioonitase on jäänud samale tasemele.⁵ Justiitsministeeriumi poolt 2016. aastal korraldatud kolme sihtrühma uuringu andmetel peab 57% inimestest korruptsiooni murekohaks, aga võrreldes mitme teise valdkonnaga teeb korruptsioon meie inimestele vähem muret.⁶ Seda probleemiks pidavate inimeste osakaal on kuue aastaga liikunud langustrendis. Korruptsiooni tajumise ja korruptsioonikuritegude statistikas domineerib endiselt tervishoiuvaldkond, erakondade rahastamisega seonduv ja sõidukite registreerimine ning tehnölevaatused, haridussektor on seni saanud väga tagasihoidliku tähelepanu osaliseks ja sellest võiks järeldada nagu seal korruptsiooni ei eksisteeriks. Korruptsiooniuuringu järgi on korruptsiooniteadlikkus avaliku sektoris erasektori ja teiste inimestega võrreldes suurem ja nad on ka vähem valmis hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituma.

Seni on avaliku sektori eetiliste hoiakute kujundamisel keskendutud peamiselt avalikele teenistujatele, vähem tähelepanu on saanud poliitikud, veelgi vähem tähelepanu on varasemalt saanud tervishoiutöötajad, kooli- ja lasteaiajuhid ning sisuliselt ei ole selle küsimuse kontekstis käsitletud kõrgharidussektorit. Kõrgharidussektori korruptsioon väärib tähelepanu mitmel põhjusel, eelkõige selle negatiivse otsese mõju tõttu ühiskonnale. Korruptsiooni võib määratleda kui "inimeste käitumist, kellele on usaldatud avalik või eraõiguslik vastutus, kes eirab oma kohustust saavutada põhjendamatuid hüvitisi". Korruptsiooni vältimise meetmed hariduse valdkonnas on suunatud eelkõige haridussüsteemi kvantiteedi, kvaliteedi ja tõhususe suurendamisele ning haridusele juurdepääsu loomisele. Kõigis ühiskondades on haridussektor avaliku sektori üks suurimaid komponente. See sektor tarbib keskmiselt 20-30 protsenti kogu avaliku sektori eelarvest, kaasab kõige kõrgemal haridustasemel inimressursid (administraatorid, inspektorid, õpetajad ja professorid) ning puudutab otseselt 20-25 protsenti elanikkonnast (õpilased ja üliõpilased, lapsevanemad ja teised sidusrühmad). Samal ajal esineb enamikus ühiskondades, nii rikastes kui ka vaestes, haridussektoris tõsiseid raskusi kuni kriisini: finantspiirangud; nõrk juhtimine; madal efektiivsus; ressursside raiskamine; teenuse kvaliteedi madal kvaliteet; ja asjakohasuse puudumine, mida illustreerib muuhulgas ka

⁵ *ibid*

⁶M-L.Sööt. Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring: elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate korruptsiooniküsitluse tulemused. 2017. http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuuring_loplik.pdf (11.01.2018)

lõpetanute kõrge tööpuudus.⁷ Rahvusvahelises kõrghariduses oli pettuste maht rahalises väljenduses hinnanguliselt 1,5 miljardit dollarit kuni 2,5 miljardit dollarit⁸ (2012 andmetel).

Aastal 2017 Tartu Ülikooli ja RAKE koostöös valminud Hariduse valdkonna korruptsiooniriskide ja pettuste uuring⁹ rõhutab viidates mitmetele teadusartiklitele nagu Heyneman 2004; Hallak ja Poisson 2005; Heyneman 2007; Altbach 2015 jt, et hariduses saab korruptsioonist rääkida mitmetes valdkondades ning tegevustes, sh kooli sisseastumisel ja vastuvõtul; personalivalikul ja personali edutamisel; õppurite kontrollimisel, hindamisel, tagasiside andmisel; kooli lõpetamisel ja diplomi saamisel aga ka kooli vara haldamisel; koolide akrediteerimisel ning professionaalses vääriti käitumises, hinnangute andmisel õppuri rassi, rahvuse, sotsiaalse staatuse, soo järgi; õppuri kohta konfidentsiaalse informatsiooni avalikustamisel, kolleegide vääriti käitumise ignoreerimisel, kooli taristu kasutamisel isikliku kasu nimel jne. Samuti hõlmab korruptsioon hariduses ka kõrvalekallet kutse-eetika, -väärikuse ja isikute võrdse kohtlemise põhimõtetest viisil, mis kahjustab hariduse kui avaliku hüve kvaliteeti.¹⁰ Valitsuse tegevusprogramm 2013–2020 näeb ette uue korruptsioonivastase strateegia, mille laiemaks eesmärgiks on korruptsiooni ennetamine. Strateegia konkreetsemad eesmärgid on korruptsioonist teadlikkuse edendamine, otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine, uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamine ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine. Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt täiendavalt koostatud juhendmaterjal sätestab, et korruptsiooni ennetamise eesmärk on aidata kaasa avalike ülesannete erapooletule ja ausale täitmisele, tõsta korruptsioonijuhtumite ennetamise teadlikkust ja maandada korruptsiooni (ametiseisundi kasutamine eelise saamiseks, mõjuvõimuga kauplemine jmt) tekkimise riski. Kui hinnata senist korruptsioonivastast tegevust, siis võib täheldada, et korruptsiooni ennetamist peetakse nii avalikus kui ka erasektoris küll sõnades tähtsaks, aga tegelikult sellele sageli ressursi ei eraldata. Ühest küljest põhjustab seda liialt kitsas arusaam korruptsioonist – sageli peetakse korruptiivseiks üksnes

⁷ J. Hallak, M. Poisson. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? International Institute for Educational Planning 2007. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150259e.pdf>

⁸ E. Redden. "Catch them if you can," Inside Higher Ed, 2012. - <http://www.insidehighered.com/news/2012/09/14/international-educators-discuss-problem-fraud#ixzz26QjwbL1d> (17.01.2019)

⁹ Ginter, J., Kasemets, A., Kukemelk, H., Rootalu, K., Vahtra, K., Aksen, M., Kaunistmaa, I., Tamm, G., Themmas, E. Hariduse valdkonna korruptsiooniriskid ja pettused 2016-2017. Tartu Ülikool RAKE 2017. http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/hvk_aruanne_oige.pdf (04.02.2018)

¹⁰ *ibid*

seadusega keelatud tegusid – ja teisalt põhjendamatu usk, et ainult karistamine ja kontroll tagavad reeglite järgimise.¹¹

Magistritöö uurimiseesmärgiks on hinnata, kas kõrgharidussektoris tajutakse korruptsiooni olulise probleemina ning kas alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud regulatsioonid tagavad korruptsiooni ennetamisel vajaliku õigusselguse kõrgharidussektoris. Uurimisülesanneteks on selgitada korruptsiooni määratlust ja korruptsioonivastast õiguslikku regulatsiooni Eestis ja kaardistada KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud keeldude regulatsiooni puudused kõrgharidussektori kontekstis. Probleemi igakülgseks uurimiseks püstitab autor hüpoteesi, kuivõrd alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i § 3 lg 1 p 1-5 ametiisikule laienevad keelud ei ole piisavalt õigusselged, siis tekitab nende sisustamine praktikas raskusi, mis raskendab KVS-i rakendamist Eesti kõrgharidussektoris.

Käesolev magistritöö on sisult võrdlev-kvalitatiivne uurimus, mis põhineb teoreetilisel erialakirjandusel, Eestis kehtivatel regulatsioonidel ning empiirilisel uuringul. Uuringu eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste leidmiseks on kombineeritud kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Empiirilise uuringu käigus korraldati vestlusring erinevate üliõpilasgruppidega, fookusgrupiintervjuud, süvaintervjuud õppejõududega ja tugistruktuuri töötajatega. Fookusgrupid moodustati nii, et eri tasandite (õppejõud ja üliõpilased) esindajaid ühte fookusgruppi kokku ei kutsutud. Sellise lähenemisega sooviti julgustada fookusgrupis isiklikest kogemustest, juhtumitest ja näidetest rääkima ning eri kogemustel, arvamustel arutlema.

Antud magistritöö on jaotatud uurimisküsimusest lähtuvalt neljaks peatükiks. Esimeses peatükis on käsitletud korruptsiooni erinevaid defineerimise ja mõõtmise võimalusi. Teises peatükis on käsitletud korruptsiooni teoreetilist raamistikku ning antud kirjandusallikate põhjal ülevaade haridussektori korruptsiooni varasematest uuringutest. Kolmas peatükk võtab vaatluse alla korruptsiooniteematika seadusandliku reguleerimise nii Euroopa Liidu kui ka siseriiklikul tasandil. Neljandas peatükis on toodud empiirilise analüüsi metoodika ning läbiviidud intervjuudel põhinevad kokkuvõtted.

¹¹ Sööt, M.-L. The role of management in tackling corruption. *Baltic Journal of Management*, 2012 Vol. 7, No 3: 287–301.

1. KORRUPTSIOONI MÕISTE JA MÕÕTMINE

1.1 Korruptsiooni mõiste

Korruptsioon on vaieldamatult sotsiaalne nähtus. Erinevatel ajaperioodidel ja ühiskondades on suhtumine olnud korruptsiooni väga erinev. Isegi tänapäeval suhtutakse eri ühiskondades korruptsiooni mitmeti ning erinevused avalduvad kõige selgemalt selles, milline osa korruptiivsest käitumisest on õiguslikult reguleeritud ja kriminaliseeritud. Milliseid tegevusi on otstarbekas kriminaliseerida, sõltub konkreetsest riigi seadusandjast ja kultuurikontekstist. Sealjuures ei saa kunagi unustada korruptsiooni laiemat tähendust. Inimesed tajuvad korruptsiooni erinevalt. Ühe inimese jaoks korruptsioon võib seostuda ainult ametiisikule hinnalise kingituse tegemisega, samas teise inimese jaoks võib olla kingituse tegemine tavapärane viisakusavaldus ning kolmanda jaoks on korruptsiooniks ka esimesel koolipäeval õpetajale traditsioonilise lillekimbu viimine. Rahvusvahelisel tasandil ei ole korruptsiooniteema samuti üheselt mõistetav ning sõltuvalt kultuuriruumist võib kingituse tegemist võtta kui austusavaldust ning kingituse tegemata jätmist või vastuvõtmisest keeldumist peetakse solvanguks.

Korruptsioon on sotsiaalne nähtus, millele on aegade jooksul antud palju erinevaid definitsioone nii rahvusvaheliselt kui ka riikide tasandil. Korruptsiooniuuringute puhul on üheks olulisimaks teguriks korruptsiooni kui mõiste defineerimine.¹² Kuna korruptsiooni määratlused on kultuuriliselt spetsiifilised ja riigiti erinevad, on korruptsiooni defineerimine keeruline. Korruptsioonitaseme võrdluseks ei piisa eri riikide spetsiifilistest definitsioonidest, valida tuleb konkreetne vaatenurk ning mõiste lähtuvalt sellest defineerida. Ladina keeles *corruptio* tähendab moraalset laostumust, rikutust, äraostetavust. Kõige kasutatavam definitsioon kirjanduses on „ametikoha (või võimu) kuritarvitamine omakasu eesmärgil.“ Kasu ei pea olema alati rahaline, vaid võib olla ka näiteks võimupositsiooni saamine. Laiemalt saab defineerida korruptsiooni kui usalduse kuritarvitamist. Nii jaguneb korruptsioon institutsionaalseks, kus on tegemist ametikoha kuritarvitamisega, ja indiviidist lähtuvaks, mille puhul kuritarvitatakse usaldust.

Korruptsioon on rohkem kui lihtsalt võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil, tegemist on äärmiselt laiapinnalise ja väärtusi oluliselt mõjutava probleemiga. Mõnevõrra põhjalikum on Seniori (2004) poolt pakutud defineerimise moodus, kes leiab, et korruptsiooni definitsioon

¹² T. Reinsalu. Korruptsiooni probleemistik vajab avalikustamist. Juridica 2000/8, Lk 532 - 536

peab sisaldama viit tingimust: „korruptsioon avaldub siis, kui kinnimaksja (*corruptor*) (1) annab varjatult (2) äraostetavale (*corruptee*) või variisikule (*nominee*) teatud tasu või osutab teene, mõjutamaks (3) tegevust või protsessi (4), mis võib äraostjale või variisikule olla kasulik ning mille üle äraostetaval on (5) võim või mõju“.¹³

Korruptsioon tavakeele tähenduses on: „ametiseisundi kuritarvitamine omakasu eesmärgil; ametiisikute äraostetavus, altkäemaksuvõtmine; moraalne laostumus“.¹⁴ Lisaks ebaseaduslikule tegevusele viitamisele annab tavakeele seletus korruptsioonile ka tundmuslikuma ja laiemä hinnanngu, tuues välja puutumuse inimese õiglustundega. Diskussioonid korruptsiooni teemadel on keskendunud korruptsiooni funktsionaalsusele, väärtustele, poliitilisele kasule ning majanduslikele tagajärgedele. Erinevatel koolkondadel olid teemale vastandlikud lähenemised; näiteks moralistid olid seisukohal, et korruptsioon on kõige kurja allikas ja et see ei too kaasa endaga mingit kasu, vastupidiselt moralistidele arvasid funktsionalistid, et korruptsiooniga saab kiirendada poliitilisi otsuseid, revisionistid aga väitsid, et korruptsioonil on positiivsed majanduslikud tagajärjed. Washingtoni ülikooli politoloog A.J. Heidenheimer on toonud välja 3 valdkonna tüüpi, kus korruptsiooni võib esineda ja kes on antud tegevuse peamised toimepanijad; nendeks valdkondadeks on avaliku teenistuse keskne korruptsioon, turukeskne korruptsioon ja avaliku huvi keskne korruptsioon.¹⁵ Sellest tulenevalt arenes definitsiooni vaidlus diskussiooniks avaliku teenistuse keskse, turukeskse ja avaliku huvi keskse üle. Viimasest vaidlusest arenes välja kõige kasutatavam avaliku teenistuse keskne definitsioon. Lisaks on veel kasutuses avaliku arvamuse keskne ja seadusekeskne definitsioon. Avaliku teenistuse keskne definitsioon on institutsionaalne, mis on enamasti seotud poliitilise korruptsiooniga. McMullani¹⁶ ja Bayley¹⁷ esitatud definitsioonid on headeks näideteks avaliku sektori keskusest. Nende definitsioonide peamine eripära on rõhutamine, et korruptsioon hõlmab avaliku võimu või ametiasutuse väärkasutust vastutasuks teatud liiki eraõiguslike

¹³I. Senior. Corruption, the Government and Private Sector: Why It Matters and What Can Be Done. Economic Affairs, 2004, Vol. 22, No. 2, pp. 22–29.

¹⁴ Eesti keele seletav sõnaraamat. <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=korruptsioon&F=M>. (30.01.2018)

¹⁵ The Hungarian Gallup Institute. Basic methodological aspects of corruption measurement: Lessons learned from the literature and the pilot study. 1999. - https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_hungary_rapid_assess.pdf (17.04.2019)

¹⁶ M. McMullan, A Theory of Corruption. Sociological Review 9(2) 1961 lk 181-201.

¹⁷ D.H. Bayley aastal 1966 ilmunud tööle „The Effects of Corruption in a Developing Nation“ on viidanud C. H. Stefes oma töös Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism. Algallikas on kättesaadav ajakirjas The Western Political Quarterly Vol. 19, No.4 (Dec.,1966),pp.719-732- https://www.jstor.org/stable/445147?seq=1#page_scan_tab_contents (17.04.2019)

isikute kasu saamise eesmärgil. Farrales¹⁸ leiab oma 2005 aastal ilmunud artiklis, et Joseph Nye avaliku teenistuse keskne definitsioon on kõige kasutatavam. Harvardi ülikooli politoloog Joseph S. Nye¹⁹ on väitnud, et avaliku teenistuse keskne korruptsioon põhineb inimeste korrarikumistel, kellel on avalik roll ja/või volitatud teenistuskohustused. See ütleb, et korruptsioon on käitumine, mis kaldub kõrvale avaliku võimu (valitud või kohale määratud) tavapärastest ülesannetest, sest saadakse isiklikku (isiklik, perekond, isiklik väike grupp) kasu rahaliselt või staatuse kaudu, või rikkudes reegleid isikliku kasu saamise eesmärgil. Nye arvates hõlmab korruptsioon sellist käitumist nagu altkäemaks (rahalise hüvitise abil vastutaval ametikohal töötava isiku otsuse mõjutamine), onupojapoliitika (ametlik tunnustamine tulenevalt isiklikust suhtest, mitte tegeliku saavutuse eest; sugulase, lähedase eelistamine), võõra vara riisumine (ühiskondlike ressursside kasutamine eraisikulises tegevuses).²⁰ Kriitikana võib antud juhul välja tuua nn avaliku rolli täpsema määratlemise ning keskendumise ametniku lähedastele, jättes samas kõrvale näiteks võimalikud huvigrupid (partei, mittetulundusühingud) ja organisatsioonid.

Vastupidiselt avaliku teenistuse ja turukesksetele määratlustele avaliku huvi kesksed määratlused rõhutavad, et korruptsioon soodustab erilist (või eraviisilist) huvi avalike huvide arvelt.²¹ Sellise lähenemise peamise kriitikana võib välja tuua asjaolu, et äärmiselt raske on täpselt määratleda, mis kuulub avaliku huvi alla. Avalikule huvile keskendunud definitsioon keskendub pigem korruptsiooni tagajärgedele. Farrales leiab, et kuigi turukesksetel määratlustel on tihti rõhutatud korruptsiooni puhul küsimusi "kuidas", "miks" ja võib-olla isegi "millal", siis avalikku huvi käsitlevates määratlustes on rõhuasetus pigem "mis siis" suhtumisel.²² *The Hungarian Gallup Institute* refereerib Saksa professorit ja politoloogi C.J. Friedrichit, kes väidab, et see skeem võib esineda juhul, kui võimulolija ei täida oma ametiülesandeid üldsuse huve esindades, vaid võtab vastu otsuseid selle inimese või inimeste heaks, kes tema tegevust tasustavad. See olukord häirib ja kahjustab üldsuse huve kuna need huvid ei ole enam esindatud parimal võimalikul viisil²³. Avaliku huvi keskse definitsiooni konteksti sobib kõige paremini

¹⁸ M. J. Farrales. What is Corruption?: A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate. 2005.- https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739962 (15.01.18)

¹⁹ J.S.Nye. Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis, in A.J. Heidenheimer, M.Johnston and V.T.Levine, eds., Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction 1989, lk 966

²⁰ *ibid*

²¹ Farrales

²² Farrales

²³ The Hungarian Gallup Institute, lk 3. Algallikas C. J. Friedrich. Political Pathology. The Political Quarterly 37, 1966.

Maailmapanga definitsioon „avaliku võimu kasutamine isikliku kasu saamiseks“. Avaliku huvi keskset määratlust võib vaadelda mitmeti, kuid sisu jääb valdavalt samaks: avaliku võimu väärkasutamine, millega kahjustatakse avalikkust ja selle huve; avalike huvide kahjustamine erahuvidest lähtuvalt; avalikust huvist kõrvalekaldumine.²⁴ Kriitikud heidavad avalikust huvist lähtuvale definitsioonile ette ebatäpsust ja asjaolu, et avalik huvi ei pruugi olla üheselt arusaadav mõiste. Korruptsioon on küll ühiskonnas varjatud nähtus ja seda on raske sellepärast ka mõõta, aga *Transparency International* ja *World Bank* keskenduvad avalikule arvamusele ja mõõdavad seda, kuidas avalikkus tajub korruptsiooni. Rahvusvaheline korruptsioonivastane liikumine *Transparency International* (TI) on korruptsiooni lahti mõtestanud kui usaldatud võimu kuritarvitamist omakasu eesmärgil. *TI* poolt kasutatavat definitsiooni võib pidada üheks kõige õnnestunumaks, sest esmapilgu lakooniline ja üldine definitsioon suudab korruptsiooni olemuse hästi kokku võtta kõikide sektorite ning ka erinevate kultuuriruumide puhul.²⁵

Turukesksed definitsioonid käsitlevad ainult suhet ametivõimu ja avalikkuse vahel, kus ametiisik kasutab oma ametikohta äriettevõttena, et saadud tulu suurendada. Hollandi majandusteadlane Jacob Van Klaveren²⁶ väidab, et turukeskne korruptsioon on seonduv riigiametnikega: „korrumpeerunud riigiametnik peab oma avalikku teenistust äriks, mille sissetulekut ta püüab maksimeerida, seejärel muutub ametiruum - maksimeerivaks üksuseks“²⁷. Korrumpeerunud ametnik näeb oma ametikohas äri võimalust ja ta püüab sellest saadavat sissetulekut maksimeerida. Sissetuleku maksimeerimine sõltub ametniku jaoks suurel määral turuolukorrast ja tema enda võimekustest suurima kasu saamisel hetkenõudlust ära tabada. Korruptsiooni vaadeldakse kui vahetusprotsessi – “raha” vahetamine võimu teostamise vastu. Nende tüüpide määratlused on probleemsed mitmel viisil. Mõnes mõttes on turukesksed definitsioonid vähem huvitatud korruptsiooni üldisest küsimusest, nagu on "kuidas", "millal", "miks" ja "millisel määral." Kuigi on tõsi, et korruptsiooniga kaasneb turu sekkumine ja mõju avalike teenuste või hüvitiste jaotamisele, jäävad turukesksed määratlused suhteliselt kaugeks Nye definitsioonis toodud määratlusest.

²⁴ A. J. Heidenheimer, & M. Johnston (eds.) *Political Corruption. Concepts and Contexts*. Third Edition. New Brunswick/London, Transaction Publishers 2002, lk 9.

²⁵ Transparency International. Korruptsiooni olemus. - <http://www.transparency.ee>. (19.11.2018)

²⁶ B. Rothstein, A. Varraich. *Corruption and the Opposite to Corruption: A Map of the Conceptual Landscape*. 2014. - http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1_Part1_Corruption-and-the-Opposite-to-Corruption.pdf (15.04.2019)

²⁷ B. Rothstein, A. Varraich.

Normikeskse lähenemise puhul on tegemist suhteliselt jäiga lähenemisega. Arvestada tuleb asjaolu, et kõik sisuliselt korruptiivsetena tunnetatavad teod ei pruugi olla ebaseaduslikult ja samas kõik ebaseaduslikud teod ei pruugi olla korruptiivsed. Probleem seisneb üheselt mõistetavate normide formuleerimises, millega eristada korruptiivset ja mittekorruptiivset tegu. Korruptsiooni kutsutakse kindlapiirilise tuumaga ja hajutatud piiriga fenomeniks. Kui tuumaks on reeglina altkäemaksu võtmine kriminaalõiguslikus tähenduses, siis hajutatud piir võib rahvuseti, riigiti ja keeleti ulatuslikult varieeruda.²⁸ Kõige levinum korruptsiooni definitsioon on ametikoha või võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil. Laiema määratluse järgi on korruptsioon usalduse kuritarvitamine. Korruptsiooni defineerimisele saab läheneda kahte moodi, vastavalt kas seadusekeskselt või avaliku arvamuse keskselt. Seadusekeskne määratlus lähtub sellest, mida seadustes korruptsiooniks peetakse, samas kui avaliku arvamusel põhinev definitsioon lähtub laiemast avalikust arvamusest.²⁹

Klitgaard³⁰ mõtestab korruptsiooni lahti järgmise valemi abil: $C = M + D - A$,

kus C – korruptsioon,

M – monopolne võim (*monopoly*),

D – valikuvabadus (*discretion*),

A – vastutavus (*accountability*).

Klitgaardi hinnangu põhjal on vajalikud tingimused, kus ametnikel on monopolne võim, valikuvabadus ja otsustusõigus teatud protsesside üle ning vastutusmehhanism on ebapiisav.³¹

Korruptsioon esineb nii avalikus kui ka erasfääris, väljendudes (üldistusena) mingi võimu või positsiooni kuritarvitamisena erahuvides, üldise huvi ja teiste isikute õigustatud huvide vastaselt. Isik, kes korruptsioonist kasu saab, ei pea olema võimu või positsiooni kuritarvitaja – kui ametiisik annab ühele isikule (nn klient) põhjendamatuid eeliseid, asetatakse sellega ülejäänud isikud põhjendamatult halvemasse olukorda. Korruptsiooni on seletatud ka usaldussuhte rikkumisena: ametiisikule (nn agent) on tema ametisse seadja (nn printsipaal) andnud teatud õigused ja kohustused, mida korruptiivse teoga rikutakse.³²

²⁸ V. Filimonov. Korruptsiooni defineerimisest korruptsiooni preventsiooni seisukohalt. - Juridica 2000/VIII, lk 487.

²⁹ Mis on korruptsioon? - <http://www.korruptsioon.ee/et/mis-on-korruptsioon> (23.11.2018)

³⁰ R. Klitgaard. Controlling Corruption. LA: University of California Press, 1988. lk 75

³¹ R. Klitgaard. International Cooperation Against Corruption. Finance & Development / March 1998 - <https://pdfs.semanticscholar.org/b6cf/ccb56a32cf9124be07c07b3494b79e841f58.pdf> (17.04.2019)

³² Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri lk 1

Üks vähestest rahvusvahelistest konventsioonidest, mis määratleb suhteliselt põhjalikult korruptsiooni mõiste, on Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide kohta. Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsiooni³³ artikkel 2 sõnastab: „Käesolevas konventsioonis tähendab «korruptsioon» altkäemaksu või mis tahes muu lubamatu eelise või selle võimaluse otsest või kaudset nõudmist, pakkumist, andmist või vastuvõtmist, mis muudab altkäemaksu, lubamatu eelise või selle võimaluse saaja nõuetelevastavat tööd või käitumist.“ Konventsiooni eesmärk on peamiselt välja töötada teatud kindlad standardid korruptsioonikuritegude määratlemiseks, kuigi see ei anna korruptsiooni ühtset definitsiooni.³⁴ Kuigi selline korruptsiooni definitsioon ei pea tingimata vastama korruptsiooni õiguslikule määratlusele enamikus liikmesriikides, aitab see ühtlustada arusaamu ning annab võimaluse harmoniseerida siseriiklikku õigust. Korruptsioonikuritegude määratlemise ühtlustamisega peavad konventsiooni osapooled täitma kahekordse karistatavuse nõuet, samal ajal kui rahvusvahelise koostöö sätteid on mõeldud selleks, et hõlbustada otseste ja kiirete suhtlemist asjaomaste riiklike ametiasutuste vahel.

Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus 2003/568/JSK 22. juulist 2003 korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris³⁵ defineerib korruptsiooni mõistet küll erasektori kontekstis, kuid on osaliselt laiendatav ka avalikule sektorile. Korruptsiooni puhul võib välja tuua aktiivse külje, mis avaldub põhjendamatu eelise andmises ja passiivse külje, mille puhul teine pool võtab selle eelise vastu. Aktiivseks korruptsiooniks võib selle järgi olla „ükskõik kellena erasektori üksust juhtivale või selle heaks töötavale isikule selle isiku või kolmanda isiku jaoks otse või vahendaja kaudu igasuguse põhjendamatu eelise lubamine, pakkumine või andmine, et see isik oma kohustust rikkudes teeks või jätaaks tegemata ükskõik millise teo“³⁶ ning passiivseks korruptsiooniks „otse või vahendaja kaudu igasuguse põhjendamatu eelise nõudmine või vastuvõtmine iseendale või kolmandale isikule või sellise eelise lubaduse vastuvõtmine, juhtides ükskõik kellena erasektori üksust või selle heaks töötades, et oma kohustust rikkudes teha või tegemata jätta ükskõik milline tegu“³⁷.

³³ Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon. RT II 2000, 27, 164...01. 06. 2002. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/78278> (03.02.2019)

³⁴ Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. European Treaty Series - No. 173 Strasbourg 1999. - <https://rm.coe.int/16800cce44> (11.10.2018)

³⁵ Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus 2003/568/JSK, 22. juuli 2003, korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris. Euroopa Liidu Teataja L 192, lk 182-184, 31.07.2003 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003F0568&from=ET> (23.11.2018)

³⁶ Nõukogu raamotsus 2003/568/JSK Art 2 lg 1

³⁷ Nõukogu raamotsus 2003/568/JSK Art 2 lg 2

Justiitsministeeriumi hallatav veebileht „korruptsioon.ee“³⁸ defineerib korruptsiooni kui „ametikoha või võimu kuritarvitamist omakasu eesmärgil“. Kui antud nähtust mõnikümmend aastat tagasi süvitsi uurima asuti, seostati seda nähtust eelkõige avaliku sektoriga. Tänapäevaks on korruptsiooni definitsiooni laiendatud ka erasektorile, kusjuures mõistet „omakasu“ võib lisaks isiklikule kasule mõista lähedaste, ettevõtete või erakondade kasuna.

Kuigi suur osa korruptsiooni defineerimise moodustest on teaduskirjanduse mõistes suhteliselt vanad (J.S.Nye ja A.J. Heidenheimer tulid omapoolsete definitsiooni ja aruteludega välja juba 1980ndatel) leiavad need definitsioonid ka käeoleval ajal kasutamist praktiliselt muutumatul kujul. Karistusõigus ei kasuta laia tähendust korruptsiooni mõiste sisustamiseks ning karistusõiguslik korruptsiooni mõiste peab võimaldama vajadusel süüdistuse esitamist, mistõttu ta peab olema selge ja piiritletud.

Korruptsiooni haridussektoris võib määratleda kui „avalike hüviste süstemaatilist kasutamist erahuvides, millel on oluline mõju hariduse kättesaadavusele ja kvaliteedile ning sellest tulenevalt juurdepääsule või võrdsusele hariduses“³⁹. See määratlus ühendab kolm elementi: (i) see põhineb tavalisel korruptsiooni määratlus avalikus sektoris, st „avaliku teenistuse kasutamine erasektori kasuks“; (ii) see piirab kontrollitavate käitumiste ulatust korrapäraselt jälgitavatele käitumisviisidele, mis tulenevad otseselt süsteemi häiretest - välistades seega individuaalse käitumise, mida täheldatakse ainult episoodiliselt ja mis tulenevad peamiselt konkreetse isiku suhtumisest; iii) sellega luuakse seos nende käitumiste ja nende mõju vahel süsteemile, st olemasolevate ressursside vähendamine, nende kvaliteedi vähenemine ja ebavõrdne jaotus.⁴⁰

1.2 Korruptsiooni mõõtmise võimalused

Korruptsiooni juured peituvad ühiskonna kasutada olevate ressursside ebavõrdses jaotuses. Korruptsioon kahjustab õigluse ootusi ja annab mõnele inimesele põhjendamatud eelised, mida teistel ei ole. Laiaulatuslik korruptsioon valitsussektoris võib viia alla riigi avaliku sektori

³⁸ Tegemist on veebilehega, mis tegeleb korruptsiooni kaardistamise, uuringute ja statistika edastamise ning korruptsiooni vastu võitlemiseks juhiste andmisega. Internetis kättesaadav: <http://www.korruptsioon.ee/et/mis-on-korruptsioon>

³⁹ J. Hallak, M.Poisson. Ethics and corruption in education: an overview. Journal of Education for International Development. 2005 - https://www.academia.edu/19164822/Ethics_and_corruption_in_education_an_overview (02.04.2019)

⁴⁰ J. Hallak, M.Poisson. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, International Institute for Educational Planning. 2007. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNESCO/UNPAN025403.pdf>

töötajate palgad, millega tõuseb alamakstud töötajate surve kasutada riigi vahendeid ja võimu enda isiklikes huvides.⁴¹ Korruptsioon ei ole ainult avalikus sektoris esinev probleem, vaid avaldub ka era- ja kolmandas sektoris, kus korruptiivseid tehinguid sõlmitakse eraettevõtete esindajate vahel. Seejuures ei ole erasektori korruptsioonioht seotud ainult ettevõtete juhtfiguuridega, vaid ka palgatöötajatega, kelle üle ei teostata piisavat järelevalvet.⁴²

Korruptsiooni näol ei ole maailmas tegemist millegi uuega, see on eksisteerinud juba sajandeid. Korruptsioon on valdavalt kultuuriga seonduv küsimus, tegemist on sotsiaalse nähtusega. Definitsiooni tüüpilise käsituse järgi võib korruptsiooni pidada „suhte probleemiks“.

Klitgaard (1998) leiab, et „...korruptsioon on kalkuleeritud kuritegu, mitte hetkeemotsioonist tingitud“⁴³. Dimanti (2013) käsitluse põhjal olenevad korruptiivse teo tagajärjed selle ulatusest: mida kõrgem leviku staadium, seda enam osapooli on korruptsioonist mõjutatud.⁴⁴ Tegemist on nähtuse või ilminguga, mis piirab majandusarengut ja vaba konkurentsi, see häirib ühiskonna üldist tasakaalu. Korruptsiooni otsene mõõtmine ei ole paraku võimalik. Empiirilistes uuringutes ei saa eeldada tõeseid vastuseid küsimustele, mis uurivad indiviidi tasandil näiteks altkäemaksu võtmist või andmist. Kuna tegeliku korruptsiooni mõõtmine on komplitseeritud, uuritakse enamasti korruptsiooni mõõtmiseks tajutud korruptsiooni.

Korruptsioonivormidena on Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastases strateegias näitena välja toodud altkäemaks, mõjuvõimuga kauplemine, „omade“ eelistamine, otsuste kallutamine isiklikest huvidest lähtudes, vara või muu ressursi omastamine,⁴⁵ aga siia võib liigitada ka väljapressimise, siseteabe ärakasutamise või sellega kauplemise, isiklikest huvidest lähtuva ebavõrdse kohtlemise, valimispettuse, erakondade ebaausa rahastamise jne.

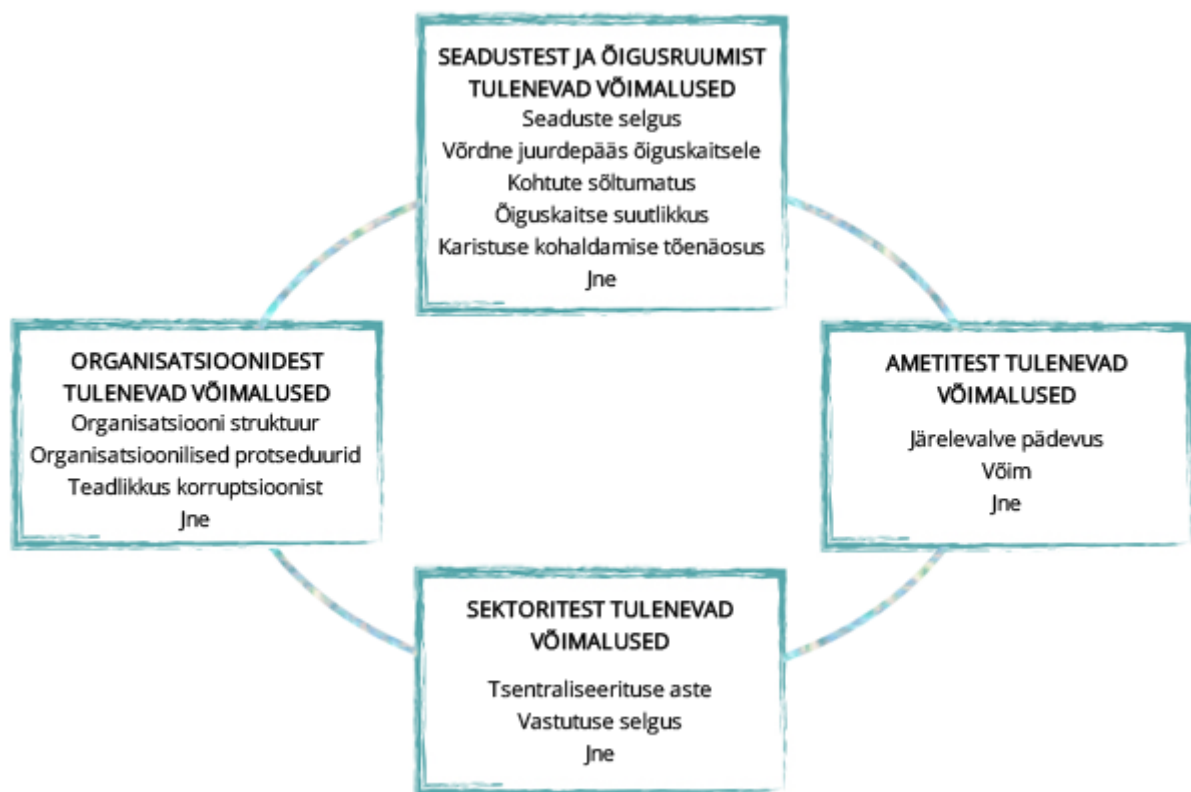
⁴¹ Uslaner, E. M. Corruption. Ed by M. Johnston. Public Sector Corruption. Volume 3. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010, lk 365.

⁴² Karin Kase jt. Turvalisuspoliitika 2013. Siseministeerium. - https://issuu.com/siseministeerium/docs/turvalisuspoliitika_2015 (10.04.2019)

⁴³ Klitgaard

⁴⁴ K. Jürgenson. Äriktori korruptsioon Eestis. Magistritöö. Tartu 2017. lk 5 - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/55510/jyrgenson_katlin_.pdf (15.04.2018)

⁴⁵ Vabariigi valitsuse korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. lk 1.



Joonis 1.⁴⁶ Korruptsiooni soodustavad võimalused

Korruptsioonitaseme mõõtmist ja probleemi olulisuse hindamist raskendab objektiivse mõõdiku ja mõõtmisvõimaluse puudumine. Kaudse mõõtmise abil (uurides korruptsiooni tajumist inimeste poolt) saadud tulemused ja tegelike juhtumite hulk (hinnatuna kohtustatistika abil) ei pruugi anda sarnaseid tulemusi. Ühest küljest väidavad "avaliku arvamuse" määratluste pooldajad, et normid ja avalik arvamus peaks olema määravaks teguriks korruptiivse teo määratlemisel. Nad väidavad oma argumendi toetuseks, et ühes ühiskonnas korruptsioonina tajutav, ei pruugi teistes ühiskonnas omada sama tähendust. Veelgi enam, isegi samas ühiskonnas ei saa praegusel hetkel kindlalt lugeda mingisugust tegu alati korruptsiooniks, sest väärtushinnangud võivad muutuda suhteliselt kiiresti.

Transparency International (TI) on 1993. aastal loodud suurim ja tuntuim rahvusvaheline organisatsioon, mis tegeleb korruptsioonivastase võitluse edendamisega maailmas, omades nüüdseks kohalikke keskusi enam kui 70 riigis. Üldsuse teadlikkuse tõstmisele aitab kaasa ka korruptsiooni tajumise indeksi (KTI) avalikustamine, mida *Transparency International* koostab

⁴⁶ Joonise autor: Mari-Liis Sööt (põhineb J.W Colemani valgekrae kuritegevuse teoorial: (1987) Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime. American Journal of Sociology, Vol. 93, No 2: 406-439) - <https://www.korruptsioon.ee/et/mis-on-korruptsioon> (14.04.2018)

alates 1995. aastast. Järjestamaks Euroopa Liidu 28 riiki korruptsiooni taseme järgi, kasutatakse siinkohal *Transparency International*'i korruptsioonitajumise indeksit, mis tuleneb erinevate alusuuringute tulemustest ning mis peegeldab korruptsioonitajumist avalikus sektoris või poliitikas. Saadud skoor näitab riigi korruptsiooni taset vahemikus 0-10, kus saadud indeks 0 tähistab täielikult korrumpeerunud riiki, kuid seevastu 10 täiesti korrumpeerunudvaba riiki. Väidetakse, et riigid, millel on madalam skoor kui 5, on tõsiselt suunatud korruptsiooni ja korruptiivse käitumisele. Indeks näitab inimeste igapäevast korruptsiooni kogemist riigis ja põhineb analüütikute ja äriinimeste kogemustel korruptsiooniga vastavas riigis.⁴⁷

Korruptsioonitajumise indeksis on kaks olulist näitajat - riigi järk pingereas ning riigi skoor. Esimene näitab riigi paiknemist võrreldes teistega ning teine hinnangulist korruptsioonitaset antud riigis. Eestit on KTI-s esmakordselt mainitud 1998. aastal, mil Eesti oli 26. kohal. 2000. aasta KTI koostamisel on Eesti kohta hinnangu andnud neli allikat: rahvusvaheline uurimiskeskus *Freedom House*, Majandusvaatluste Üksus, Poliitiliste Riskide Teenistus ja Maailmapank koos Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangaga.⁴⁸ Alates 2012 on kasutusel uus metoodika ning iga riigi kohta on maksimaalselt võimalik läbi viia 13 alusuuringut, mille põhjal arvutatakse riigi korruptsioonitajumise indeks. Teiste hulgas kasutatakse lähteandmeid selliste institutsioonide poolt läbi viidud uuringutest nagu Maailmapank, *Freedom House*, Maailma Majandusfoorum (WEF), Lausanne'i rahvusvaheline ärikool (IMD) jpt. 2018. aasta korruptsioonitaju indeksi tulemusel paigutus Eesti 73 punktiga koos Iirimaa ja Jaapaniga 18. kohale, tõustes järjestuses võrreldes eelmise aastaga kolme koha võrra.⁴⁹

KTI põhineb vaid korruptsiooni tajumisel. Seda seepärast, et on võimatu koostada võrreldavaid korruptsiooni puudutavaid andmestikke riikide enda statistika põhjal, võttes aluseks näiteks süüdistuste või kohtuasjade arvu. Selline andmestik ei kajasta tõelist korruptsioonitaset, samuti ei mõju see efektiivselt prokuratuuri, kohtu või meedia tõhususele korruptsiooni paljastamisel. Seega on *TI* hinnangul ainsaks meetodiks, koostamaks arvestatavat andmestikku, võtta aluseks nende isikute kogemused ja pertseptsioon, kes oma igapäevatöös paratamatult korruptsiooni probleemistikuga kokku puutuvad. KTI näitab ennekõike muutusi kultuurilises mõttes, mille aluseks on inimeste muutuv arusaam legaalsusest.

⁴⁷ Korruptsioonitajumise indeks. - <http://www.transparency.ee/cm/korruptsioonitajumise-indeks> (13.04.2018)

⁴⁸ T. Reinsalu. Korruptsiooni probleemistik vajab avalikustamist. *Juridica* 2000/8, Lk 532 - 536

⁴⁹ Corruption Perceptions Index 2018. Transparency International 2019. - <https://www.transparency.org/cpi2018> (17.04.2019)

1.3 Korruptsiooni tüpoloogia hariduses

Kuna haridus on avalik hüve, peab hariduse korruptsiooni mõiste sisaldama elemente, mis on laiem kui ainult isiklikuks tarbeks mõeldud ebaseaduslik materiaalne kasu; see peab sisaldama ka ametialaste käitumisreeglite komponenti.

Mark Pymani poolt kõrgharidussektori korruptsiooni käsitlemiseks loodud tüpoloogia⁵⁰ sisaldab kuute suuremat valdkonda:

- 1) poliitika: haridussektori rahastamise mõjutamine; kindlate institutsioonide eelistamine; liiga ambitsioonikate õppekavade toetamine;
- 2) akadeemiline personal: õpetajate värbamine; õpetajate edutamine ja töösuhte lõpetamine; litsentsid ja load; õpetajatele toetuste eraldamine; õpetajakoolitus; hindamine,ksamikorraldus;
- 3) hanked: õpikute trükkimine ja levitamine; infrastruktuuri lepingud; koolide remont ja hooldus; ebaõige lepingute haldamine;
- 4) rahastamine ja kontroll: haridussektori eelarvete ja rahastamisplaanide andmeleke; uute projektide eraldamine; altkäemaks hindajatele ja järelevalvele;
- 5) kaudne korruptsioon koolides: õpetajate poolt makstav altkäemaks paremate positsioonide saamiseks, kooli varade kasutamine isiklikel eesmärkidel; nn „kummitusõpetajad“; madala kvaliteedi ja kõrge hinnaga pakutavad kohustuslikud õpikud ja koolivormid jne;
- 6) otsene korruptsioon koolides: altkäemaks kooli vastuvõtmise tagamiseks; altkäemaks paremate hinnete saamiseks;ksamiküsimuste müümine; õpilaste tasuta töö õpetajate heaks; õpilaste seksuaalne kuritarvitamine; tasulised järeleaitamistunnid jne.

See tüpoloogia pärineb aastast 2017, kui Mark Pyman töötas selle välja teiste tüpoloogiate sünteesina, nii et seda saaks rakendada kogu riigi haridussüsteemis ning kasutas Afganistani kooliharidussüsteemi ulatuslikus analüüsis. Kuigi esialgselt on see tüpoloogia välja töötatud kõrge korruptsiooniriskiga riigi tarbeks, võib seda tüpoloogiat Pymani arvates edukalt kasutada ka vähemkorrumpeerunud riikide haridussüsteemi analüüsimisel.

Korruptsiooniprobleemide struktureerimiseks on teine võimalus - rühmitada need OECD kuue haridussüsteemi osa alla.⁵¹

- 1) õpetajad: nt. nepotism ametisse nimetamisel ja lähetamisel, pensionile jäämise edasilükkamine, litsentside ja sertifikaatide eest maksmine;

⁵⁰ CurbingCorruption.com: Education sector review. 2018 - <https://curbingcorruption.com/wp-content/uploads/2018/10/181007-Education-sector-review-Downloaded-7-10-2018.pdf>

⁵¹ CurbingCorruption.com: Education sector review, 2018. - <https://curbingcorruption.com/wp-content/uploads/2018/10/181007-Education-sector-review-Downloaded-7-10-2018.pdf> (12.01.2019)

- 2) õppekeskkonna kvaliteet: nt. koolid, mis ei ole nõuetekohaselt ehitatud, erakoolid, erakoolituse maksed, eriarvamused kaebuste ja distsiplinaarmenetluste puhul, inimõigused ja sellega seotud diskrimineerimine teatud rühmade suhtes;
- 3) hindamine: nt. altkäemaksu andmine koolikohtade saamiseks, heade eksamitulemuste saamiseks või eksamitõendite saamiseks;
- 4) rahastamine: nt. koolide rahastamine, mida suunavad juhid, varastamine toetustest, korruptsioon lepingute sõlmimisel, õpikute või koolivarustuse kunstlik kõrge hind või koolitoit;
- 5) haridus: nt. teatavad provintsid / asukohad, mis eelistasid rahastamist või paremat haridust, ülemäärane õppekava, mis viib õpilaste läbikukkumisele eksamite kaudu;
- 6) juhtimine ja süsteemihaldus: nt. ebaefektiivne kontroll, sõltumatu kontrollivõime puudumine, nt. hariduse kvaliteedi, avaliku suhtluse tulemuslikkuse ja valikute osas.

Anti-corruption Resource Centre U4 lisab eelmistele tüpoloogiatele haridussektori korruptsiooni vormidena veel parema rahastamise saamiseks registreeritud õpilaste arvuga (sh erivajadustega õpilaste arv) manipuleerimise ja altkäemaksu andmise audiitoritele, et mitte avalikustada vahendite väärkasutust.⁵²

Kõrgharidussektori korruptsiooni tüpoloogia juures on rõhutatud nelja peamist valdkonda:⁵³

- 1) Poliitiline korruptsioon:
 - a) poliitikud soosivad ja toetavad eraülikooli poliitilistel ja ideoloogilistel eesmärkidel,
 - b) kõrgharidussektori rahastamisotsustesse sekkumine,
 - c) ametivõimude kaasamine ülikooliküsimustesse,
 - d) õpinguid läbimata kraadide andmine poliitikutele, nende sugulastele ja lähikondsetele.
- 2) Halduslik ja bürokraatlik korruptsioon:
 - a) akrediteeringute ja litsentside hankimine altkäemaksu ja väljapressimise teel,
 - b) altkäemaksu andmine üliõpilaste valimisel ja vastuvõtmisel,
 - c) altkäemaksu andmine rahvusvahelises üliõpilaste vastuvõtmisel,
 - d) nepotism ja soosikute eelistamine (*favouritism*) akadeemilise ja tugipersonali ametisse nimetamisel ja edutamisel,
 - e) töötajate töölt puudumine,

⁵² Anti-CorruptionResource Centre. Corruption in the Education Sector. U4 Issue 4:2006. - <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-education-sector/> (12.01.2019)

⁵³CurbingCorruption Education sector. 2018. <http://curbingcorruption-com.stackstaging.com/wp-content/uploads/2018/09/180902-Education-sector-download.pdf> (12.01.2019)

- f) pettused teaduspreemiate jagamisel ja tegevusfondide kaasamises,
 - g) pettused hangete korraldamisel.
- 3) Akadeemiline pettus:
- a) plagiaadi esitamine ja aktsepteerimine,
 - b) uurimistööde ja väitekirjade „veskite“ kasutamine ning tööde ostmine,
 - c) võltsimise või uurimistöö andmed ja tulemused,
 - d) võltsitud publitseerimisandmed ja eksperthinnangud,
 - e) eksamiküsimuste lekked ja müük,
 - f) loata lisamaterjali kasutamine eksamitel,
 - g) teise isiku eest esinemine teadmiste kontrollil,
 - h) häkkimine ja testi- pangad,
 - i) altkäemaksu abil teadmiste kontrolli tulemuste mõjutamine,
 - j) „diplomiveskid“ ja sertifikaatide võltsimine.
- 4) Ebasoovitavad seksuaalse soosimise taotlused või seksuaalse iseloomuga soovimatu füüsiline, verbaalne või mitteverbaalne käitumine, kui sellise käitumise esitamine on selgesõnaline või kaudne töö- või akadeemiliste saavutuste tingimus.

Kuna kasutatavaid tüpoloogiaid on mitmeid ja erinevaid, siis antud magistritöös on tehtud valik lähtudes kõrgharidussektori eripärast. Empiirilise uuringu käigus ja seadusandliku raamistiku analüüsis on lähtutud viimasena toodud spetsiaalselt kõrgharidussektorile suunatud tüpoloogiast.

2. KORRUPTSIOONI KÄSITLUSTE TEOREETILINE RAAMISTIK JA ÜLEVAADE HARIDUSSEKTORI KORRUPTSIOONI VARASEMATEST UURINGUTEST

2.1 Korruptsioonitemaatika käsitluste teoreetiline raamistik

Korruptsiooni ohtlikkus ühiskonnale seisneb paljuski ka selles, et korruptsiooni abil varjatakse mitmeid teisi väär- ja kuritegusid, alustades näiteks liiklusväärtegudest ning lõpetades terrorismikuritegude, orjastamise ja narkokaubandusega. Korruptsiooni abil võimaldatakse kuritegelikul teel omandatud raha varjamist ning rahapesu. Korruptsiooniga on tihedalt seotud ka identiteedivargus ja identiteedi moonutamine, turupositsiooni kuritarvitamine, kartellid, kelmus jne⁵⁴ Põhjendamatu kasu, mida korruptsioonist saadakse, ei pea olema varaline, nt põhjendamatu karistamisest loobumine, parema töökoha, haridus- või ravivõimaluse saamine (eeskätt piiratud ressursside tingimustes) on samuti korruptiivne. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ülemaailmses leppes (*UN Global Compact*) tuuakse välja ettevõtja sotsiaalse vastutuse kümme põhimõtet ning kümnes neist on märgitud võitlust korruptsiooniga. ÜRO hinnangul pärsib korruptsioon ettevõtetes kasvu, suurendab tervikuna kulusid, on riskiks ettevõtte mainele ning tekitab juriidilisi probleeme. Lisaks kasvatab korruptsioon tehingukulusid, takistab ausat konkurentsi, piirab pikaajalisi investeeringuid ning mõjutab arengueesmärke. Samuti vähendab korruptsioon nii investorite, koostööpartnerite, klientide, avalikkuse kui ka töötajate usaldust ja usku ettevõtetesse ja üldisesse ärikeskkonda.⁵⁵ Mitmed empiirilised uuringud (näiteks Weber⁵⁶, Thach ed⁵⁷) on kinnitanud, et korruptsioon kahjustab välisinvesteeringuid ja pärsib majanduskasvu.

Riigikohus on märkinud oma 25.01.2007.a lahendis RKÜK 3-1-1-92-06 p 28, et korruptsioon kahjustab riigivõimu ausat ja õiguspärast toimimist ning tekitab reeglina ka konkurentsimoonutusi, mis omakorda tähendab võrdse kohtlemise põhimõtte (Eesti Vabariigi põhiseadus § 12 lg 1 esimene lause) rikkumist, on korruptsiooni vältimine, sh abstraktse

⁵⁴ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu 192 SE. Seletuskiri. lk 1.-
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane-seadus/> (20.03.2018)

⁵⁵ UN Global Compact Media. The ten principles of the UN Global Compact: Principle Ten: Anti-Corruption -<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-10> (21.03.2019)

⁵⁶ J. Weber. The Impact of Corruption on Economic Growth: Does Government Matter? *Academy of Management Perspectives*. Vol. 22, No. 4 (Nov., 2008), pp. 80-8

⁵⁷ N. N. Tach ed. Effects of Corruption on Economic Growth - Empirical Study of Asia Countries. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research (IJIR)* Vol-3, Issue-7, 2017

korruptsiooniohu vähendamine õigusriiklikult aktsepteeritav põhiõiguste piiramise põhjus.⁵⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on korruptsiooni vältimise kui põhiõiguste piiramise eesmärgi kohta märkinud oma lahendis RKPJK 3-4-1-10-02, et piirang, mille eesmärgiks on avaliku korra kaitse ja kuriteo tõkestamine, on legitiimne.⁵⁹

Abstraktsest korruptsiooniohust on võimalik rääkida olukorras, kus isiku puhul on täheldatav mõni omadus või suhe, mis võib üldisele kogemusele tuginedes tekitada isikus soovi juhinduda oma tegevuses tervikuna või mõne üksikotsustuse langetamisel kriteeriumitest, mis ei lähtu täiel määral isiku töö- või käsundiandja õiguspärastest huvidest. Nimetatud olukorraga on tegemist näiteks siis, kui ametiisiku poolt ametiseisundi raames tehtavad otsustused mõjutavad tema enda või lähedaste majandushuve või kui ametiisik peab kontrollima oma lähisugulasest või -hõimlasest alluva tööd, samuti juhul, kui ametiisik teeb otsustusi, millest sõltub tema enda tegevuse edukus mõnes tulevikus täidetavas rollis.⁶⁰

Eelarve kokkuhoiu kontekstis ja rahaliste vahendite ülemaailmse surve all on selge nõudlus avaliku sektori vahendite kasutamise tõhususe suurendamiseks. Hiljutised uuringud näitavad, et haridusministeeriumide rahaliste vahendite lekkimine koolidest võib riigiti olla kuni 80 protsenti eraldatud kogusummast. Altkäemaksud õpetajate värbamisel ja edutamisel kipuvad vähendama avalike koolide õppetöö kvaliteeti; ebaseaduslikud maksed koolidesse sisseastumisel ja muud varjatud kulud aitavad selgitada madalat koolilõpetajate arvu ja kõrget väljalangemise määra. Samal ajal on eetiline haridus keskse tähtsusega korruptsiooni ennetamisel, edendades selliseid hoiakuid, mis ei poolda uue põlvkonna korruptsiooni. Kuid haridussektori ebaetiline juhtimine võib korruptsioonivastaste hoiakute kujundamise strateegia kooliõpilaste hulgas muuta ebatõhusaks. Töötajate (eelkõige õpetajate ja õppejõudude) ning mõjutatud inimeste osas on haridussektor enamikus riikides suuruselt teine või isegi suurim sektor avalikus teenistuses. Haridussüsteem võib olla korrumpeerunud mitmel viisil, sealhulgas:

- oma haridusfunktsioonide kaudu
- kaupade ja teenuste pakkumise kaudu
- ametialaste käitumisreeglite tõttu;
- maksustamise ja vara käsitlemisel.

⁵⁸ RKÜK 3-1-1-92-06 p28

⁵⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 24. detsembri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-10-02 – RT III 2003, 2, 16, p 30

⁶⁰ RKÜK 3-1-1-92-06 p 33

Korruptsioon puudutab tõenäoliselt kõiki planeerimis - ja juhtimisasasid, st infosüsteeme: koolid, värbamine, edendamine (sealhulgas stiimulite süsteemid) ja õpetajate määramine, seadmete ja õpikute pakkumine ja levitamine, eritoetuste eraldamine (stipendiumid, erasektori toetused jne), eksamid ja diplomid -kooli tegevus ja nii edasi. Haridussektoris korruptsiooniga kaasnevat finantskahju on täpselt raske hinnata, samuti on raske hinnata, milline tegevus mõjutab haridussektorit negatiivses mõttes kõige enam.

Hariduse korruptsiooni tagajärgi on erinevad, näiteks:

- Hariduslik korruptsioon viib rahaliste vahendite raiskamiseni. See on sarnane korruptsiooni tagajärgedega teistes avaliku sektori valdkondades.
- Haridusalase korruptsiooni sotsiaalmajanduslikud kulud on tekkinud siis, kui lastele keelatakse juurdepääsu haridusele korruptsiooni tõttu; kui talentide väärkasutus toimub altkäemaksu tagajärjel, eksamite ja jälgimisprotsesside käigus.

Kümnendal rahvusvahelisel korruptsioonivastasel konverentsil Prahas toodi ettekannetes välja, et paljudes riikides moodustavad just haridustöötajad suurima osa tsiviilteenistujatest ning see tähendab püsivat sissetulekut maades, kus paljud elavad suures vaesuses. Aafrika ja Aasia vaesemates riikides tuleb seetõttu pedagoogiks õppijail osta endale kõrgkoolikoht altkäemaksuga. Pärast instituudi lõpetamist on õpetajal võimalus teenida see raha tagasi, võttes omakorda altkäemaksu õpilastelt ja lastevanemalt. Paljud õpetajad Aafrikas võtavad ainult palka välja ja ei ilmu üldse tööle. Kui nad koolis oma nägu näitavad, tuleb õpilastel eksamil läbisaamiseks maksta altkäemaksu. Sageli kasutavad maapiirkondade õpetajad õpilasi tasuta tööjõuna oma majapidamises.⁶¹ Veelgi probleemsem on olukord Afganistanis, kus Umbes 80% Ghor provintsi 740 koolist ei töötanud, kuid haridusosakond maksis õpetajate palka⁶². Nigeeria on hea näide äärmuslikust korruptsioonist haridussektoris: riigi juurdepääsuprobleemid haridusele on praegu nii tõsised, et ligikaudu kolmandik taotlejatest saavad juurdepääsu ülikooliharidusele. Korruptsiooniteadlane Ararat Osipian märkis, et piiratud "juurdepääs haridusele [Nigeerias] ... aitas kaasa altkäemaksu ja isiklike sidemete kasutamisele ülikoolide tahtejõuliste kohtumiste saamiseks, kusjuures mõned ametnikud võtsid ettekirjutusi, et ametnikud töötavad üliõpilaste altkäemaksu saamiseks. Need, kellel puuduvad

⁶¹ The International Anti-Corruption Conference (IACC) 16th ettekanded. - <https://iaccseries.org/#!> (26.03.2018)

⁶² UNESCO report. Accountability in education: meeting our commitments. Global education monitoring report 8/2017 - <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf> (22.04.2018)

võime või soov kasutada ebaseaduslikke korruptiivseid hüvesid, kaotavad teenimisvõimaluse ja tõenäoliselt puutuvad kokku tööpuudusega."⁶³ Indias on üks kõrgematest õpetajate töölt puudumise määra maailmas, kus nn kummitusõpetajatele makstakse tasuna põhjendamatuult rohkem kui 20 protsenti kogu hariduskuludest.⁶⁴

Ülevaade *Transparency Internationali* (TI) 2018. aasta ülemaailmsele korruptsiooni tajumise indeksile näitab aga, et enamik korruptsioonivabu (puhtaid) riike, välja arvatud mõned erandid, on arenenud tööstusriikide hulgas, samal ajal kui kõige korrumpeerunud riigid on suures osas suure sotsiaalse ebavõrdsusega arengumaad Aafrikas, Aasias, Lähis-Idas ja Ladina-Ameerikas. Tähelepanu tuleb pöörata ka Kesk-Aasia ja Euroopa, kaasa arvatud Venemaa, postkommunistlike riikide korruptsiooni kõrgele tasemele. India teadlased Meet ja Narayan⁶⁵ tõid välja, et korruptsiooni mõjutavad tegurid hariduses ja hõlmavad monopoliseeritud poliitilist võimu, riigiametnike vähest vastutust ja sõltuvust kaupade ekspordist (nafta), samas kui sellised tegurid nagu kõrge SKP elaniku kohta, liberaalne demokraatia, vaba ajakirjandus ja avatus rahvusvahelisele kaubandusele on korruptsiooniga negatiivses korrelatsioonis. Neid laiemaid suundumusi hõlmavaid üldistusi on aga raske teha, eriti kuna korruptsiooni on raske mõõta ja kvantifitseerida. Kuigi vähem demokraatlikel riikidel nagu Singapur ja Rwanda on suhteliselt vähe korruptsioonijuhtumeid, võib mõnesid demokraatlikke riike, nagu India, kiusata haridussüsteemi olulised korruptsiooniprobleemid.

Kuigi korruptsioon on tihtipeale sügavalt juurdunud vähearenenud poliitilise kultuuriga riikides, oleks ekslik eeldada, et arenenud demokraatiad, millel on stabiilsed institutsioonid, on probleemi suhtes immuunsed. Kui arengumaades on peamiseks probleemiks pigem õpilastelt altkäemaksu võtmine ja palga võtmine tegelikku tööd tegemata, siis arenenud riikides võiks peamiseks probleemiks nimetada nn diplomiveskite tegevust. Väidetavalt on Saksamaal õitsev nn kirjutamistööstus⁶⁶ ja hinnanguliselt kolm protsenti doktoritöödest on kirjutatud

⁶³ A. L. Osipian. Recruitment and admissions: Fostering transparency on the path to higher education. 2013. Transparency International. Global Corruption Report, op.cit, pp. 148-154, p. 149.

⁶⁴ S. Trines. Understanding the Causes and Social Costs of Academic Corruption. World Education News+Reviews. 09.12.2017 - https://wenr.wes.org/2017/12/understanding-the-causes-and-social-costs-of-academic-corruption#_ftn2 (21.03. 2019)

⁶⁵ L. Narayan. Corruption in Education – Nature and Causes. International Journal of Research (IJR) Vol-1, Issue-8, September 2014. -

https://www.researchgate.net/publication/310461078_Corruption_in_Education_-_Nature_and_Causes (16.02.2019)

⁶⁶ C. Kreiler. Das Millionengeschäft mit den Dokortiteln <https://www.stern.de/politik/deutschland/akademischer-grad-gegen-bar-das-millionengeschaeft-mit-den-dokortiteln-3668288.html>

niinimetatud "doktoritöö nõustajate" poolt.⁶⁷ Märtsis 2019 avalikustati ulatuslik petuskeem USA-s, mis puudutas sisseastumiskatseid USA ülikoolidesse. Prokurör Andrew Lelling konstateeris pressikonverentsil, et tegemist on justiitsministeeriumi juurdluste seas seni kõige mahukama petuskeemiga, mis puudutab kõrgkoolide sisseastumiskatseid. Süüdistuste kohaselt andsid mõned süüdistatavad altkäemaksu näitamaks, et nende lapsed on ülikooli pääsenud sportlike saavutuste alusel. Teised aga andsid ülikoolide ametnikele altkäemaksu (üle antud summad jäävad vahemikku 200 000 dollarist 6,5 miljoni dollarini), et nende lastel oleks võimalik sisseastumiskatsetel saada lubamatuid eeliseid.⁶⁸

Lihtne internetiotsing annab suhteliselt palju vasteid märksõnadele „ostan“ ja „doktorikraad“. Väidetavalt müüakse ainult tegelikult eksisteerivate, tunnustatud ja akrediteeritud ülikoolide diplomeid. Paljude võimaluste hulgast võib asjakohaseks näiteks tuua internetiaadressid „<https://www.degreeshortcut.com/>“ ja „<https://www.original-degrees.com/how-to-pay.html>“. Akadeemilise Tunnustamise Infokeskuse (ENIC/NARIC) juhataja Gunnar Vahti hinnangul on 99 protsenti Eestis leiduvatest diplomite võltsingutest pärit Venemaalt. Kui USA diplomiveskite vilju on kerge tuvastada, siis Venemaa diplomite tuvastamine aga raskem, kuna sealt on võimalik osta täiesti autentseid diplomeid. Kui hariduse ostja soovib täielikku ehtsust, on võimalik end ka ülikooli registrisse kanda. See on väga kallis, ca kümme korda kallim kui tavalise diplomi ost. ENIC/NARICi juhataja Gunnar Vahi sõnul on Eestis peale välismaalt ostetud diplomite probleemiks olnud ka topeltdiplomeid andvad erakõrgkoolid. "Selliseid võimalusi on olnud, kus oma diplomile lisaks antakse välja ka Venemaa diplom. Väidetakse, et õppetöö on toimunud paralleelselt, kus Eestis pärast akrediteerimata õppekava läbimist saab Venemaal riiklikult tunnustatud diplomi. Sisuliselt on aga alust arvata, et kehtetule Eesti diplomile lisaks on võimalik lisatasu eest osta Venemaa riiklik diplom," ütleb Gunnar Vaht. *Transparency International* hindab „diplomiveskite“ üldarvuks vähemalt 2500⁶⁹ ning hinnanguliselt on USA-s 500–1000 diplomiveskit⁷⁰. Samas Ameerika diplomiveskite portaalid ei paku üldjuhul akadeemilist diplomit, vaid enamasti elukogemusel põhinevat kraadi.

Kõrghariduse korruptsioon võib võtta mitut vormi ja läbida kõik süsteemi piirkonnad. Korruptsioon on haridussektoris makro-, meso- ja mikrotasandil. Suuremaid summasid hõlmav suuremahuline korruptsioon leitakse peamiselt hangete valdkonnas (koolihoonete, õpikute

⁶⁷ Trines

⁶⁸ Refereeritud 12.03.2019 Washington Post materjalide põhjal - <https://www.washingtonpost.com/...bribery.../d91c9942-44d1-11e9-8aab-95b8d80a1e4f...>

⁶⁹ Transparency International. Global Corruption Report. Higher education. - https://www.transparency.org/gcr_education/content/higher (27.02.2019)

⁷⁰ ENIC/NARIC

tootmise jne), samas kui "väike korruptsioon" on leitud teistes valdkondades.⁷¹ Heyneman, Anderson ja Nuraliyeva (2008)⁷² leiavad oma artiklis, et endiste Nõukogude Liidu liikmesriikide haridussektoris tegi korruptsioon iseseisvumise järgselt väga järsu hüppe ning lisandusid sellele süsteemile seni vähetuntud uued korruptsiooni vormid nagu altkäemaks positiivsete akrediteerimisotsuste eest jne.

Korruptsiooniga kaasnevaid kulusid on püütud hinnata mitmete erinevate meetodikate abil. UNESCO haridusvaldkonna rapordi andmetel avaliku sektori hariduskulud olid 2015. aastal 4,7% SKTst ja 14,1% kõigist riiklikest kulutustest.⁷³ Üks neljast riigist kulutas vähem kui 4% SKTst ja eraldas haridusele vähem kui 15% riiklikest kogukulutustest. Hilisemad hinnangud näitavad, et hariduskulud moodustavad kõrge sissetulekuga riikides 18%, keskmise sissetulekuga riikides 25% ja madala sissetulekuga riikides 33% kodumajapidamiste eelarvest.⁷⁴ Märkimisväärne arv majandusteadlasi usub, et korruptsioon takistab tõenäoliselt hariduse kättesaadavust ja vähendab riigi võimet kujundada kvaliteetset inimkapitali. Seda ideed toetavad mitmed teoreetilised ja empiirilised uuringud. Korruptsioon võib põhjustada ebaproduktiivse inimkapitali moodustumist ja kogunemist, mõjutades kõrgkoolis omandatavate erialade struktuuri ja vähendades jätkusuutlikkust. Tanzi ja Davoodi (2000)⁷⁵ leidsid, et kõrge korruptsioonitasemega riikides on näiteks advokaatide ja inseneride suhe ebaproportsionaalselt advokaatide kasuks. Haridussektoris esineva korruptsiooni mõju hindamine majanduskeskkonnale eraldiseisvana ei ole otseselt võimalik. Suurenenud vaesus ja sissetulekute ebavõrdsus moodustavad täiendava mehhanismi, mille kaudu korruptsioon võib mõjutada haridust. Korruptsioon haridussektoris sõltub samadest faktoritest nagu teistes majandussektorites: bürokraatia ja ebaefektiivne administratiivne ja poliitiline struktuur, majandus- ja pressivabadus, majanduskasv jne.⁷⁶ Korruptsioon haridussüsteemis vähendab

⁷¹ J. Deliversky. Preventing corruption in the education system. Journal of educational and instructional studies in the world. June 2016, Volume: 6 Special Issue 1 Article: 2 - https://www.researchgate.net/publication/315685849_preventing_corruption_in_the_education_system?enrichid=rgreq-338c9e63cd8dfef08b9e6744e534f9fd-xxx&enrichsource=y292zxjqywdlozmxnty4ntg0ottbuzo0nzcxnjywmjml1mtyxnjfamqt5mdc3njy1mza5mg%3d%3d&el=1_x_3&_esc=publicationcoverpdf (16.04.2019)

⁷² S. P. Heyneman, K. H., Anderson, N. Nuraliyeva. "The cost of corruption in higher Education. Comparative Education Review, 2008. 52: 1-25.

⁷³ UNESCO raport.

⁷⁴ *ibid*

⁷⁵ V. Tanzi, H. R. Davoodi. Corruption, growth, and public finances. IMF Working Paper 182. 2000.- <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Growth-and-Public-Finances-3854> (28.01.2019)

⁷⁶ E. Dimant, G. Tosato. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. Journal of Economic Surveys 2017 - https://mpra.ub.uni-muenchen.de/76445/1/MPRA_paper_76445.pdf

sotsiaalsete programmide positiivset mõju ja stimuleerib madalama sissetulekutasemega inimestele eraldatud rahaliste vahendite väärkasutamist, mille tulemuseks on piiratud vaesuse vähendamise jõupingutused ja vähenenud ressursid juurdepääsu laiendamiseks ja hariduse kvaliteedi parandamiseks. Teisest küljest vähendavad hariduskulude mõjutamise, levitamise ja jaotamise protsessidega kaasnevad korrumpeerunud tegevused tõenäoliselt haridusele eraldatud vahendite hulka.⁷⁷ Valdav enamus haridussüsteemis esineva korruptsiooni tagajärgi käsitlevatest uuringutest keskendub eelkõige arenguriikidele ja post-sotsialistlikele riikidele: India (Tierney ja Sabharwal, 2017)⁷⁸, Ukraina (Osipian, 2015)⁷⁹, Vietnam (McCornac, 2012)⁸⁰, Gruusia (Rostiashvili, 2014)⁸¹, Mehhiko (Neu et al, 2008)⁸², Nigeeria (Odia, 2007)⁸³ jne.

Tabel 1. Vastajate osakaal (%), kelle hinnangul haridussüsteem on tugevasti korrumpeerunud

kümme kõige vähem korrumpeerunud riiki		kümme kõige enam korrumpeerunud riiki	
Taani	6	Serbia	70
Soome	7	Malawi	71
Hispaania	11	Kamerun	72
Šveits	11	Venemaa	72
Bangladesh	12	Tansaania	74
Eesti	13	Kongo	75
Malaisia	13	Sambia	77
Norra	13	Mosambiik	79
Prantsusmaa	16	Kõrgõzstan	82
Uus-Meremaa	16	Libeeria	87

Allikas: autori koostatud *Transparency International* andmete tuginedes

⁷⁷ M. Dridi. Corruption and Education: Empirical Evidence. International Journal of Economics and Financial Issues Vol. 4, No. 3, 2014, pp.476-493

⁷⁸ W. G.Tierney, N. Sabharwal. Academic corruption: Culture and trust in Indian higher education International Journal of Educational Development Volume 55, July 2017, Pages 30-40

⁷⁹ A. L. Osipian Higher Education Corruption in Ukraine: Opinions and Estimates. International higher education 2015. - <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/7981/7132>

⁸⁰ D. C. McCornac. The challenge of corruption in higher education: the case of Vietnam. Asian Education and Development Studies. 2012, Vol. 1 Issue: 3, pp.262-275, - <https://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/20463161211270482> (17.11.2018)

⁸¹ K. Rostiashvili. Higher Education in Transition From Corruption to Freedom of Information in Post-Soviet Georgia. Journal European Education Volume 43, 2011 - Issue 4

⁸² D. Neu, L. Silva, E. Ocampo Gomez. Diffusing financial practices in Latin American higher education: Understanding the intersection between global influence and the local context. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2008, Vol. 21 Issue: 1, pp.49-77, - <https://doi.org/10.1108/09513570810842322>

⁸³ L. O. Odia, S.I. Omofonmwan Educational System in Nigeria Problems and Prospects. Journal of Social Sciences Volume 14, 2007 - Issue 1

Tabelis 1 on toodud kokkuvõte *Transparency Internationali* läbiviidud uuringu tulemustest, mis käsitles korruptsiooni tajumist just nimelt haridussektoris. Hinnates vastajate osakaalu (%), kelle hinnangul haridussüsteem on tugevasti korrumpeerunud selgub, et kõige vähem tunnetavad probleemi olemasolu Taani, Soome, Hispaania ja Šveitsi elanikud ning Eesti kuulub samuti kümne kõige madalama haridussektoris tajutud korruptsioonitasemega riigi hulka. Kõige enam tunnetavad korrumpeerunud haridussektorit probleemina Sambia, Mosambiigi, Kõrgõzstani ja Libeeria vastajad.

Chapman ja Lindner põhjendavad korruptsiooni kasvu kõrgharidussektoris nelja peamise faktori abil.⁸⁴

1. Viimasel aastakümnel on kõrghariduse riiklik rahastamine paljudes riikides oluliselt vähenenud. Isegi nendes riikides, kus rahastamine tervikuna on suurenenud, on samal ajal kasvanud ka üliõpilaste arv, mille tõttu rahastamine üliõpilase kohta on vähenenud. OECD riikide haridusasutused kulutavad üliõpilase kohta keskmiselt 1,7 korda rohkem kui ühe põhikooliõpilase kohta, kuid kulutuste mustrid varieeruvad suuresti, peamiselt seetõttu, et hariduspoliitika erineb kõrghariduse tasemel. Näiteks kulutasid Austria, Eesti, Korea, Kreeka, Island, Itaalia, Uus-Meremaa, Slovakkia, Sloveenia ja Ühendkuningriik 2012. aastal üliõpilasele kuni 1,5 korda rohkem kui põhikooliõpilasele, kuid Mehhiko ja Türgi kulutavad kolm korda rohkem ja Brasiilia neli korda rohkem. 2015. aastaks on toimunud hariduspoliitikas mitmeid olulisi muutusi. Eestis on see suhtarv 2,4 korda kõrghariduse kasuks.⁸⁵ Alates 2000. aastast on riiklik rahastamine üliõpilase kohta mõõdetuna ostujõu pariteedis vähenenud näiteks Austraalias, Brasiilias, Küprosel, Taanis jne.⁸⁶

2. Riikliku rahastamise vähenemine on sageli seotud ülikoolidele täiendavate rahastamisallikate leidmisega. Chapman ja Lindner nimetavad seda tuginedes Slaughterile ja Lesliele „akadeemiliseks kapitalismiks”⁸⁷. Eeldus, et ülikoolid peaksid ise kujundama oma eelarvet, peegeldab kasvavat finantssurvet ja konkureerivaid avaliku sektori kulutuste prioriteete, millega valitsused silmitsi seisavad. Kuid seda toetab veelgi laialt levinud seisukoht, et hariduse omandajad peaksid võtma rohkem vastutust oma haridusekulude kandmise eest. Tulemuseks

⁸⁴ D. W. Chapman, S. Lindner, Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education *Studies in Higher Education*, 2016 Vol. 41, No. 2, 247–268

⁸⁵ Eurostati andmete tuginedes. -

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_fini06&lang=en (23.02.2019)

⁸⁶ UNESCO Institute for Statistics database andmete tuginedes

⁸⁷ Originaallikad: S. Slaughter, L. Leslie. *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. 2003. -

https://www.researchgate.net/publication/44824369_Academic_Capitalism_Politics_Policies_and_the_Entrepreneurial_University

on aga see, et kolledžid ja ülikoolid avaldavad märkimisväärset rahalist survet uute õppematerjalidega seotud programmide juurutamiseks, kasutavad vähem kulukaid õpetamisviise, näiteks *online*-kursusi, kindlustavad rohkem teadusuuringute rahastamist ja orienteeruvad pigem erasektori poolt rahastatavatele rakendusuuringutele. Need mõjud avalduvad õppejõudude töökorralduses, kuna nad alluvad intensiivsele survele, et suurendada oma õppekoormust, õpetada nädalavahetustel, kindlustada rahastatud teadustööd ja konsultatsioone. Kuigi paljud vaatlejad peavad neid muutusi positiivseks, võivad need olla ajendiks korruptsiooniohtlikku olukorra tekkimisele.

3. Kolmandaks, ülikoolide osakaalu suurendamise eesmärgil omistatakse mitmetes riikides ülikoolidele suuremat haldusautonoomiat. Otsuseid, mis olid kunagi tehtud kesk- või provintsi tasandi ministeeriumis, teevad nüüd ülikoolide ja osakondade tasandil. Ehkki seda vaadeldakse laialdaselt otsuste asjakohasuse parandamise viisina, võib see mõnikord muutuda suuremaks erinevuseks selles, mida peetakse vastuvõetavaks tavaks, vähem ranget järelevalvet õppejõudude ja töötajate käitumise üle ning suuremat võimalust painutada reegleid. Joseph C. Daniel analüüsib oma artiklis ülikoolide autonoomia positiivseid ja negatiivseid aspekte India näitel ning leiab, et süsteemi eeliseid ei saa täieulatuslikult täita, kuna selle rakendamisel on mitmeid kitsaskohti. Sotsiaalne ja majanduslik surve on peamiseks takistuseks uuenduste kasutuselevõtule igas valdkonnas ning haridusvaldkond ei ole erand.⁸⁸ Osipian seevastu leiab, et range tsentraliseerimine ei anna võimalust ülikoolides esineva korruptsiooniprobleemi tõhusaks lahendamiseks.⁸⁹

4. Kuna ülikoolid soovivad rahvusvahelise ülikoolide paremusjärjestusest kõrgemat tunnustamist ja rahvusvahelist positsiooni, on teaduskonna liikmed sattunud intensiivse surve alla, et viia läbi uuringuid ja avaldada oma töid tipptasemel ajakirjades. Kuigi ei ole midagi ebaeetilist selles, kui luua stiimuleid soovitud käitumise soodustamiseks, võib selline surve soodustada kiusatust õppejõududele plagieerida ja “laenata” ideid alluvatelt või kolleegidelt.

⁸⁸ J. C. Daniel, B. Franklin. Challenges in Introducing Innovative Curriculum in Autonomous Colleges. University news, 53(03) January 19-25, 2015. - <https://www.researchgate.net/publication/272150937>

⁸⁹ A. Osipian, Ararat. (2017). University Autonomy in Ukraine: Higher Education Corruption and the State. Communist and Post-Communist Studies, Elsevier 0.607, 50(3), pp. 233-243

Tabel 2. UNESCO haridusvaldkonna raportis toodud kokkuvõte tüüpilistest korruptsiooniriskidest.⁹⁰

Valdkond	Tüüpilised riskid
Rahandus	Reeglite ja menetluskorra rikkumine <ul style="list-style-type: none"> • vara ebaseaduslik omastamine ja altkäemaks
Toetused, stipendiumid ja subsiidiumid	Onupojapoliitika ja diskrimineerimine <ul style="list-style-type: none"> • ebaselged kriteeriumid või ametivolituste ületamine
Koolide taristu (ehitus- ja remonditööd, hooldus) Kooliteenused (transport, vastuvõtt, õpikud)	<ul style="list-style-type: none"> • Pettus avalikul pakkumisel • tarnijatega kokkumäng • omastamine ja altkäemaks • lubatud kulude piiriületamine ja ülehindamine • olematute tehingute arved ja ülekulutused, vahendite kõrvalekantimine • tarbetute või madalakvaliteediliste seadmete ja materjalide ostmise • Ebaühtlane jaotus ja järelevalvesüsteemi puudumine • Õpikute hankimine ja müük mustal turul
Personali juhtimine (ametisse nimetamine, ametist vabastamine, edutamine, töötasumaksed, täiendkoolitus)	Pettus töökohale määramisel või ametisse valimisel <ul style="list-style-type: none"> • Diskrimineerimine • Volituste võltsimine / võltsitud diplomite kasutamine • kriteeriumide eiramine (nt õpetajate tasakaalustamata jagunemine) • viivitused töötasude maksmisega / lubamatud töötasude vähendamised • nn kummitusõpetajad

⁹⁰ J. Hallak, M.Poisson.

Akadeemilise personali ametialane käitumine ja eetika	<ul style="list-style-type: none"> • töölt puudumine • ebaseaduslike teenustasude (nt kooli sissepääs, eksamid) võtmine • Kingituse vastuvõtmine • Eraõpe (sh koolide vara kasutamine isiklikel eesmärkidel)
Eksamid, juurdepääs ülikooliharidusele ja diplomite andmine	<ul style="list-style-type: none"> • teabe müük (eksamiküsimused ja kirjalikud tööd) • pettus eksamitel (nt teise õppuri nime all esinemine, spikerdamise lubamine, onupojapoliitika ja kingitused) • altkäemaksud (nt kõrgemate hinnete saamiseks, diplomite saamiseks ja koolidesse sisseastumise hõlbustamiseks) • diplomivabrikud ja valed tõendid/diplomid
Institutsionaalne akrediteerimine	Pettus nimetuste andmisel läbi altkäemaksu, kingituste või onupojapoliitika
Teadustegevus ja õppematerjalide ettevalmistamine	<ul style="list-style-type: none"> • pettus teadustöös / plagiaat • pettus õpikute autori valikus • autoriõiguse eiramine • õpikute kohustuslik ostmise

Allikas: Hallak ja Poisson

UNESCO toetusel viisid läbi põhjaliku uuringu (kokkuvõte on toodud tabelis 2) haridussektori probleemide kohta Jacques Hallak ja Muriel Poisson ning sellele uuringule tuginedes leidsid autorid, et enamikes ühiskondades, nii rikastes kui ka vaestes ootavad haridussektorit raskused ja kriis, probleemideks on finantspiirangud, nõrk juhtimine, madal efektiivsus, ressursside raiskamine, madal kvaliteet, olulisuse puudumine, mida ilmestab haritud inimeste suur tööpuudus.⁹¹ UNESCO poolt läbi viidud uuringu kohaselt kasutatakse ka koolidele eraldatud raha sageli seadusvastaselt.⁹²

⁹¹ J. Hallak, M. Poisson. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? International Institute for Educational Planning. -

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unesco/unpan025403.pdf> (21.11.2018)

⁹² Education for All 2000-2015: achievements and challenges; EFA global monitoring report, UNESCO Publishing 2015. - <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232205> (19.01.2019)

Rahvusvaheliselt seni ilmselt mahukaim haridusvaldkonna korruptsiooniuring viidi läbi *Transparency Internationali* poolt aastal 2013. „*The Global Corruption Report: Education*“ keskendus korruptsiooniriskide hindamisele kõigis haridusastmetes: alates lapse kooliminekest kuni doktorikraadi saamiseni ning teadustegevuse rahastamiseni, sealjuures esile tõstes, et korruptsioon võib võtta hariduses väga erinevaid vorme. *Transparency International* rõhutab, et hariduskorruptsiooni oht on väiksem ühiskondades, kus on kõrge tunnustus õigusriigi põhimõttele, usaldusele ja läbipaistvusele, kus avalikus sektoris toimivad tugevad eetikakoodeksid, ning aruandekohusluse mehhanismid ja kus toimib sõltumatu meedia ning aktiivne kodanikuühiskond.

California ülikooli politoloogia professor D.Treisman, kes on uurinud korruptsiooni põhjuseid (2007)⁹³ ei leidnud statistiliselt olulist korrelatsiooni SKP elaniku kohta ja korruptsioonitajumise indeksi (CPI) vahel, kuid see-eest Hollandi majandusprofessor H.Seldadyo (2008) leidis tähendusriikka negatiivse korrelatsiooni nende kahe muutuja vahel⁹⁴. Peale revisioniste leidsid funktsionalistid, et korruptsioonil võivad olla isegi majanduslikud kasutegurid,⁹⁵ kuid nende seisukohad leidsid päris palju kriitikat. Mõnede teadlaste arvates on poliitiline korruptsioon demokraatia, institutsionaalse arengu ja majandusliku kasvu seisukohast mittetoimiv. Näiteks Rose-Ackerman on väitnud, et korrumpeerunud ametnikud moonutavad avaliku sektori valikuid ja toodavad ebaefektiivset avalikku poliitikat.⁹⁶

2.2 Korruptsiooni tase Eestis

Vabariigi Valitsus võttis 2013. aastal vastu Eesti kolmanda korruptsioonivastase strateegia, mille eesmärkideks on korruptsiooniteadlikkuse edendamine, otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine ning uurimisvõimekuse arendamine hoidmaks ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni. Strateegiat viiakse ellu rakendusplaani alusel, mis koostatakse igal aastal vähemalt eelarvestrateegia perioodiks ning mille kinnitab Eesti Vabariigi Valitsus.⁹⁷

⁹³ D. Treisman. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? Annual Review of Political Science. 2007 Vol. 10:211-244

⁹⁴ H. Seldadyo. Corruption and governance around the world. 2008. Enschede: PrintPartners Ipskamp B.V., Enschede, The Netherlands. 174 p.

⁹⁵ K. Miller. Sotsiaalse kapitali roll korruptsiooni vähendamisel. Bakalaureusetöö. 2016 http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/54186/Kristiina_Miller_BA_2016.pdf?sequence=1

⁹⁶ S. R. Ackerman. Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1999, lk 38.

⁹⁷ Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020 - https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/uuringud/korruptsioonivastase_strateegia_vahehindamine_lopparuanne_31_03_2017.pdf

Euroopa Liidu riikides läbi viidud võrdleva ohvriuuringu tulemuste järgi kinnitasid Eesti inimesed võrdlemisi sagedast kokkupuudet altkäemaksuga. Kui justiitsministeerium mõõtis 2006. aastal korruptsiooni taset ühiskonnas, selgus, et 67% Eesti elanikest peab korruptsiooni tõsiseks probleemiks.⁹⁸ Ametliku statistika kohaselt moodustasid ametialased kuriteod 2006. aastal kõikidest kuritegudest ca 1% (Justiitsministeerium, 2007) – kokku registreeriti 511 ametialast kuritegu. Klassikalisi korruptsioonikuritegusid nagu altkäemaksu ja pistisega seotud kuriteod ning ametiseisundi kuritarvitamine registreeriti Eestis 2006. aastal 205, süüdi mõisteti nendes kuritegudes 61 inimest. Korruptsiooniuuringu⁹⁹ andmeil oli 2006 aastal isiklikult ühes või teises korruptiivses situatsioonis osalenud 14% vastajatest ning umbes 7% inimestest oli ise altkäemaksu maksnud või viinud ametnikule kingituse.

Aastal 2017 registreeriti Eestis 288 korruptsioonikuritegu, mida on 48% vähem võrreldes 2016. aastaga ning mis on seega langenud viie aasta madalaimal tasemele.¹⁰⁰ Samas ei anna selline langustendents põhjust üheselt järeldada, nagu oleks korruptsiooni tervikuna vähem, sest kriminaalasjade arv on siiski suurenenud 54-lt 70-le¹⁰¹, mis tähendab juhtumite sagenemist. Korruptsiooni puhul suurem arv tähendab seda, et politsei teeb rohkem tööd. Mida aktiivsemalt sellele tähelepanu pööratakse, mida rohkem ressursi suunatakse, seda rohkem ka registreeritakse. Nagu eelmistel aastatel, tuleb ka sel korral tõdeda, et korruptsioonikuriteod on võrreldes teiste kuritegudega erilised, kuna näiteks altkäemaksu puhul on tegu peegelkuriteoga, kus sama tegu registreeritakse nii andja, pakkuja kui ka vahendaja vaates, mis mitmekordistab kuritegude arvu. Lisaks suurendab kuritegude arvu ka samade inimeste korduvad teod, sh nii juriidiliste kui füüsiliste isikute omad.¹⁰² Korruptsioonikuritegude struktuuri vaadates saab järeldada, et mõnevõrra on suurenenud riigihangete ja toimingupiirangute rikkumiste alaste kuritegude arv ning oluliselt rohkem on registreeritud meditsiinivaldkonnaga seotud korruptsioonijuhtumeid.

⁹⁸M-L.Liiv, K. Aas. Korruptsioon eestis: kolme sihtrühma uuring 2006. lk 7. - http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/6._korruptsioon_eestis._kolme_sihtruhma_uuring_2006.pdf

⁹⁹M-L. Liiv, K. Aas. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2006.

¹⁰⁰A. Ahven jt. Kuritegevus Eestis 2017. Kriminaalpoliitika uuringud 26. 2017. - http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevuseestis_2017_veebi01.pdf

¹⁰¹*ibid*

¹⁰²*ibid*

Haridusvaldkonna korruptsioonijuhtumeid eraldi statistika ei kajasta ning seda ilmselt registreeritud juhtumite väga väikese arvu tõttu. Kuigi statistika haridusvaldkonda eraldi ei kajasta, ei tähenda see, et haridusvaldkonnas korruptsioonijuhtumeid tegelikkuses ei esine.

Kuigi registreeritud korruptsioonijuhtumeid statistika põhjal ei ole märkimisväärsel hulgal hindab uuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring” andmetel Eestis korruptsiooni üsna või väga tõsiseks probleemiks umbes 2/3 elanikest.¹⁰³ Korruptsioonist tõsisemateks probleemideks peetakse narkootikume, kuritegevust ja keskkonna saastatust. Eestlased peavad korruptsiooni ja keskkonna saastatust võrdväärselt tõsisteks probleemideks – vastavalt 69% ja 68%, mitte-eestlased peavad keskkonna saastatust (77%) korruptsioonist (64%) suuremaks probleemiks. *Transparency International*’i globaalse korruptsiooni baromeetri järgi peavad Eesti elanikud kõige korruptiivsemaks poliitiliste parteide tegevust (55%), millele järgneb korruptsioon äris (41%) ja avaliku sektori teenistujate tegevuses (38%); vaid 13% vastanutest arvas, et haridussüsteem Eestis on korruptiivne. Korruptsiooniuuring 2010 näitas, et üldiselt on inimesed hakanud suhtuma korruptsiooni taunivamalt. Siiski eristuvad siin mitte-eestlased: nende korruptsiooniteadlikkus on väiksem, nad taunivad seda vähem ja nad on altimad korruptiivselt käituma. Näiteks kui hüpoteetilises olukorras nõustuks altkäemaksu maksuma 28% eestlastest, siis mitte-eestlastest teeks seda 47%.¹⁰⁴

Justiitsministeeriumi poolt 2016. aastal läbi viidud KSK ehk kolme sihtrühma korruptsiooniuuringust ilmnes, et korruptiivse olukorraga kõikide valdkondade kokkuvõttena on isiklikult või kaudselt kokku puutunud 45% elanikest, 42% ettevõtjatest ja 15% ametnikest.¹⁰⁵ 4% vastanutest on koolide ja lasteaedadega suheldes kokku puutunud meeleheaga ehk neile on antud märku soovist saada altkäemaksu raha, kingituste või vastuteenete näol. Võrreldes 2010. aasta sama uuringuga ei ole kokku puutunute osakaal märgatavalt muutunud, 2010. aastal oli 5% vastanutest taolise olukorraga haridusasutustes kokku puutunud. Vahehindamise hetkel (2016) on enamike korruptsiooni mõõdikute osas liigutud soovitud suunas. Samas paistab silma nõrk seos korruptsioonivastase strateegia, rakenduskava tegevuste ja mõõdikute vahel ning korrapäraselt läbiviidava kolme sihtrühma korruptsiooniuuringu tulemustega.

¹⁰³M-L. Liiv, K. Aas.

¹⁰⁴M-L. Sööt, K. Vajakas. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010.

Kriminaalpoliitika uuringud, 13, 2011. Justiitsministeerium.

¹⁰⁵Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamine. Lõpparuanne. Riigikantselei, Justiitsministeerium 2017. - https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/uuringud/korruptsioonivastase_strateegia_vahehindamine_lopparuanne_31_03_2017.pdf

Üheks võimalikuks põhjuseks, miks eestlaste hinnang korruptsioonile Euroopa keskmisest erineb, võib olla vähene teadlikkus korruptsiooniga seonduvatest probleemidest ja nende mõjust ühiskonnale. Inimeste hoiakute mõjutamisel on alati väga suur roll meedial. On oluline, kuidas korruptsiooniga seonduvaid probleeme kajastatakse, sest see mõjutab inimeste suhtumist. RAKE ja Justiitsministeeriumi 2017. aasta uuringus analüüsiti korruptsiooniteemalisi ajakirjandustekste ajavahemikul 2012-2017. Näiteks haridusvaldkonna ja korruptsiooniga seonduvaid artikleid leiti 37. Eesti ajakirjanduses (sh portaalid) ilmunud haridussüsteemi ja korruptiivset käitumist käsitlevate artiklite sisuanalüüsi jaoks kasutati uuringus märksõnaotsingutes lisaks sõnadele „korruptsioon“, „huvide konflikt“, „alkäemaks“, „pistis“, „pettus“, „hea tava“ ja „eetika“ veel sõnu „ausus“, „ausameelsus“, „õiglus“, „väärikus“, „mõjuvõimuga kauplemine“, „võrdne kohtlemine“.¹⁰⁶ Taoline laiendatud märksõnastik võimaldas uurida seoseid korruptsiooni ennetuse võimalustega hariduselu eri tasanditel. Enamik artikleid ei olnud seotud politsei-, prokuratuuri- või kohtumenetlustega, seetõttu ei saa eeldada, et kõik ajakirjanduses avaldatud haridusvaldkonna korruptsioonikahtlused oleksid piisavalt tõendatud. Arvestades ajaperioodi pikkust ning uuritud valdkonna heterogeensust võib sellist meediakajastust lugeda äärmiselt tagasihoidlikuks. Mitmed rahvusvahelised uuringud on viidanud sellele, et riigi madal korruptsioonitase on seotud kõrge meedia vabadusega. Korruptsioonialase informatsiooni avaldamisega panustab massimeedia ühiskonna üleüldisesse läbipaistvusesse, mis omakorda ohjeldab korruptsiooni nii süsteemsel kui ka individuaalsel tasandil. Ernst & Young Baltic AS poolt Riigikantselei strategiabüroo tellimusel läbi viidud korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 vahehindamise lõpparuandes leitakse, et meedial võib olla ka korruptsiooni ennetav mõju. Kui meedia täidab oma järelevaataja rolli, on suurem tõenäosus, et ametiisiku väärkäitumise avalikustamine ning võimalik kriminaalsüüdistus või maine kahjustamine mõjuvad efektiivse ennetusvahendina. Seega võib väheneda korruptsioonist saadav isiklik kasu ning potentsiaalsed seaduserikkujad on vähem aldis korrumppeerunult käituma.¹⁰⁷

¹⁰⁶J. Ginter, A. Kasemets, H. Kukemelk, K. Rootalu, K. Vahtra, M. Aksen, I. Kaunismaa, G. Tamm, E. Themas. Hariduse valdkonna korruptsiooniriskid ja pettused 2016-2017. Tartu: Tartu Ülikool, RAKE 2017. - https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/hvk_aruanne_2017.pdf (22.01.2018)

¹⁰⁷Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamine. Lõpparuanne.

OECD väitel on mitmed allikad tõestanud, et hästi organiseeritud eetikakoolitused suurendavad osalejate pädevust märkimisväärselt ning näiteks on koolituse läbinud teadlikumad eetikanõuetest ning on rohkem aldis küsima nõu eetikaalaste probleemide tekkimisel.¹⁰⁸

ÜRO korruptsioonivastane konventsioon toob põhimõtteliselt välja vajaduse arendada ametiisikute haridus- ja koolitusprogramme (tagama eriväljaõppe saanud töötajaskonna), et võimaldada neil täita avalikke ülesandeid korrektselt, ausalt ja nõuetekohaselt ning anda neile ülesannete täitmisel paratamatult ilmnevate korruptsiooniriskide teadvustamiseks erikoolitus.¹⁰⁹

Kaitsepolitsei (KAPO) hinnangul on tiiptasandi korruptsiooni korral tegu riigi julgeolekuriskiga, millel võib olla ulatuslik mõju ning mis ei ole pelgalt ohtlik kuriteoliik. Kapo tõdeb, et Eesti on 25 aasta jooksul saavutanud märgatavat edu. "Rahvusvahelises mastaabis loetakse Eestit üheks kõige vähem korrumpeerunud Ida- ja Kesk-Euroopa riigiks, ent hoidume selle hinnangu põhjal järeldusest, et korruptsioon Eestis on kõrvaldatud ja probleemid lahendatud. Meil on süsteemse korruptsioonivastase tegevuse tõhustamisel arenguruumi, sest mitmed uuringud on esile toonud erinevate sektorite puudused ja vajaduse suuta enam," hoiatab KAPO oma 2017 aastaraamatus. Kaitsepolitsei toob oma veebilehel välja lühikokkuvõtte korruptsiooni negatiivsetest tagajärgedest ja leiab, et korruptsioon soodustab eelkõige ebavõrdsust ühiskonnas ja rikub ausa konkurentsi põhimõtteid. Majandussektoris põhjustab korruptsioon üldjuhul töö- ja teenuste kvaliteedi alanemist ning hindade kasvu ning seda makstud altkäemaksude ja omastatud vara arvelt. See omakorda vähendab investeeringuid riiki ja ohustab jätkusuutlikku loomulikku arengut. Tekkiv varimajandus pärsib innovatsiooni ning soodustab muu hulgas eelarve defitsiidi teket. Väheneb riigi rahvusvaheline usaldusväärsus.¹¹⁰ Korruptsiooni kontrollimatu levik nõrgendab riigi sisemist ja välist kaitsevõimet, kokkuvõttes võivad ohtu sattuda demokraatia ja inimõiguste tagamine, sh riigikorraldus.¹¹¹ Haridust võib vaadelda kui tähtsat avalikku hüve, mille professionaalsed standardid on rangemad kui mistahes materiaalsel hüvel.

¹⁰⁸ OECD. Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia. OECD Publishing. 2015. - <https://www.collective-action.com/sites/collective.localhost/files/publications/acn-prevention-corruption-report.pdf> (21.03.2019)

¹⁰⁹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon. - RT II 2010, 4, 10

¹¹⁰ Korruptsiooni mõjud ja tagajärjed. Kaitsepolitseiamet. - <https://www.kapo.ee/et/content/korruptsiooni-m%c3%b5jud-ja-tagaj%c3%a4rjed.html> (22.02.2019)

¹¹¹ *ibid*

3. SEADUSANDLUS JA REGULEERIMINE

3.1 Reguleerimine maailma ja Euroopa Liidu tasandil

Ülemaailmselt tegutseb enam kui kakskümmend viis rahvusvahelist korruptsioonivastast organisatsiooni. Sealhulgas sellised organisatsioonid nagu Euroopa Nõukogu, Euroopa Komisjon, Interpol, Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF), Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), Maailmapank, Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, Euroopa Liit, Transparency International, jt. Ühed olulisemad korruptsioonivastase võitlusega tegelevad rahvusvahelised organisatsioonid, millega ka Eesti riik on liitunud, on Euroopa Nõukogu, mille juures tegutseb korruptsiooniga võitlevate riikide grupp (GRECO), Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), mille juures tegutseb altkäemaksuga võitlemise töörühm, Euroopa Liit ja Ühinenud Rahvaste Organisatsioon.¹¹²

1981. aastal loodi Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee algatusel Euroopa Nõukogu juurde korruptsioonivastase riikide ühendus GRECO. GRECO – *Group of States Against Corruption* (ingl. k.) / *Groupe d'Etats contre la corruption* (pr. k.) on Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus. GRECO eesmärgiks on hinnata liikmesriikide valmidust võidelda korruptsiooniga ning läbi hindamisprotseduuri anda riikidele soovitusi korruptsioonivastaseks tegevuseks.¹¹³ Euroopa Nõukogu on välja töötanud kaks korruptsioonivastast konventsiooni, mis on ka kriteeriumiks riikidele soovitude andmisel: Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon (Eesti ratifitseeris selle aastal 2001)¹¹⁴ ning Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon (ratifitseeritud aastal 2000).¹¹⁵ GRECO kolmanda hindamisvooru tulemusel on antud Eestile järgmised soovitused¹¹⁶ kriminaalpoliitika valdkonnas: i) tunnistada kuriteoks aktiivne mõjuvõimuga kauplemine kui iseseisev süütegu; ii) lisada soodustuse nõudmine passiivse mõjuvõimuga kauplemise süütegude hulka; ning iii) selgitada mõistet „mõju ebaseaduslik kasutamine“ eesmärgiga tagada, et kõik ebaseadusliku mõjutamise väidetavad või kindlakstehtud juhtumid oleksid

¹¹² L. Känd. Korruptsiooni kriminaliseerimine rahvusvaheliselt ja Eestis avaliku sektori ja erasektori korruptsiooni võrdluses Magistritöö. Tartu Ülikool, 2014. - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47786/kand_leelo.pdf

¹¹³ Korruptsioon.ee: korruptsiooniuringud ja statistika. GRECO. - <http://www.korruptsioon.ee/et/rahvusvahelised-hinnangud-eestile/greco>

¹¹⁴ Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. RT II 2001, 28, 140 - <https://www.riigiteataja.ee/akt/78526>

¹¹⁵ Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon. RT II 2000, 27, 164 - <https://www.riigiteataja.ee/akt/78278>

¹¹⁶ GRECO kolmas hindamisvoor. Lõpparuanne. - http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lopparuanne_eesti_keeles_2013.pdf (17.04.2019)

hõlmatud (lõige 72); kehtestada jurisdiktsioon välismaal toimepandud altkäemaksu andmise ja mõjuvõimuga kauplemise süütegude suhtes; tagada aktiivse ja passiivse altkäemaksu süüteo tõlgendamine ka kolmandatele isikutele laienevalt; muuta kehtivaid õigusakte seoses altkäemaksu andmisega erasektoris. 2013. aasta oktoobris hindas GRECO, et Eesti on teinud edusamme korruptsiooni seadusevastaseks tunnistamise küsimuses. Pärast seda, kui Eesti muutis ametiisiku mõiste määratlust ja laiendas seda vahekohtunikele, kutsus GRECO Eestit üles allkirjastama ja ratifitseerima korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni lisaprotokolli (ETS 191). Samuti märkis GRECO, et mõjuvõimuga kauplemist käsitlevate muudatusettepanekute vastuvõtmisega vastatakse GRECO osutatud olulistele probleemkohtadele.¹¹⁷

OECD altkäemaksu vastane töögrupp – *Working Group on Bribery*¹¹⁸ liidab riike, kes on ühinenud või ühinemas OECD altkäemaksu vastase konventsiooniga (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*). Riikide vastavuse hindamine konventsioonile toimub sarnaselt GRECOga "peer review" põhimõttel, kus riik peab vastama küsimustikule ning OECD esindajad külastavad riiki. Seejärel koostatakse aruanne ning antakse soovitusel.

Haridus on üks olulisi elemente korruptsiooni nähtuse tõhusaks käsitlemiseks. Suurendades teadmisi korruptsiooni ja selle mõjude riskidest, on võimalik edendada selliseid hoiakuid, mis ei salli korruptsiooni ja arendavad oskusi, mis võimaldavad üksikisikel korruptsiooniga toimetulekul silmitsi seista sotsiaalse ja kultuurilise survega. UNODC töötab ülikoolide, koolide ja kutseõppeasutustega, et edendada korruptsioonivastase võitluse ja terviklikkuse õpetamist haridusprotsessi kõikidel etappidel. UNODC juhib korruptsioonivastase akadeemilise algatuse (ACAD), koostööprojekti, mille eesmärgiks on julgustada kõrgkoolide institutsioonide korruptsioonivastase võitluse õpetamist ja uurimist. ACAD on ülemaailmne korruptsioonivastase koolituse keskne keskus. See ühendab professorid ülemaailmselt ja piirkondlikult, soodustab võrgustike loomist ja pakub üle 1800 tasuta online-ressursse. Nende hulka kuuluvad paljudes keeltes akadeemilised artiklid, paberid ja väljaanded, mis hõlmavad mitmesuguseid korruptsioonivastaseid teemasid ja küsimusi. ACAD on välja töötanud ka

¹¹⁷ LISA 6 Eesti järgmise dokumendi juurde: ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne. Euroopa Komisjon, 2014. http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/el_i_korruptsiooniaruanne_eesti_keeles.pdf (06.02.2019)

¹¹⁸ Täpsem info antud töögrupi tegevuste kohta on kättesaadav aadressil: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinessstransactions.htm>

kolmeastmelise multidistsiplinaarse ülikooliõppe kursuse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni kõigis ametlikes ÜRO keeltes, mida saab õpetada õiguse või äriõiguse või sotsiaalteaduste osana või täiendusena. UNODC alustas ka uuendusliku ja kõikehõlmava haridusliku algatuse "Õigusalane haridus" (E4J) väljatöötamist ja rakendamist, mis toetab kuritegevuse ennetamise ja muude õigusriigi aspektide integreerimist hariduse kõigisse tasanditesse, aidates seeläbi kaasa kogukonna osalemisele kuritegevuse ennetamine ja õiguspärasuse kultuuri edendamise. E4J algatus toetab koole, ülikoole ja teisi akadeemilisi institutsioone nende püüdlustes õpetada üliõpilastele kogu maailmas õigusriigi, sealhulgas korruptsioonivastast võitlust. Seda tehakse, kaasates noori inimestega tõeliselt nõuandva ja osalusprotsessi käigus, tuginedes positiivsete muutuste teguritele ja investeerides neisse.

3.2 Reguleerimine siseriiklikul tasandil

Alates 2004. aastast tegeletakse Eestis korruptsioonivastase poliitika strateegilise kavandamisega. Korruptsioonivastane strateegia 2008-2012 sisaldas kaheksat eesmärki, 21 meedet ja üle 60 tegevuse koos tööplaanide ja mõõdetavate näitajatega.¹¹⁹ 2013. aasta oktoobris võeti vastu uus, kuni 2020. aastani kestev strateegia, milles keskendutakse korruptsiooni ennetustegevusele ja korruptsioonialase teadlikkuse suurendamisele.¹²⁰ Eesti õigussüsteemis on korruptsiooni temaatika põhiliselt reguleeritud korruptsioonivastase seaduse (edaspidi KVS) ning karistusseadustikuga.¹²¹ 2002. aastal täielikult läbi vaadatud ja muudetud karistusseadustik on küllalt tugev alus korruptsiooniga seotud õigusrikkumiste kuritegelikuks tunnistamiseks¹²², leitakse 2014 aasta EL korruptsioonivastase võitluse aruandes.

Karistusseadustiku ametialaste süütegude peatüki aususe kohustuse rikkumise jaos on kuriteona kvalifitseeritud §-s 294 ametiisiku poolt altkäemaksu võtmine ja §-s 298 altkäemaksu andmine ametiisikule. Erasektori korruptsioonisüüteod lahutati karistusõiguse revisjoni käigus ja alates 01.01.2015. a on need majanduslaste süütegude peatükis: altkäemaksu võtmine erasektoris on sätestatud §-s 402³ ja andmine §-s 402⁴.¹²³

¹¹⁹ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne

¹²⁰Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. -

https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/strateegia_korruptsioonivastane_2013_2020.pdf.

¹²¹ Karistusseadustik.- RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 31.12.2016, 14..

¹²²ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne

¹²³ Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 31.12.2016, 14.

Korruptsioon esineb nii avalikus kui ka erasfääris, väljendudes (üldistusena) mingi võimu või positsiooni kuritarvitamisena erahuvides, üldise huvi ja teiste isikute õigustatud huvide vastaselt. Isik, kes korruptsioonist kasu saab, ei pea ise olema võimu või positsiooni kuritarvitaja – kui ametiisik annab ühele isikule (nn klient) põhjendamatuid eeliseid, asetatakse sellega ülejäänud isikud põhjendamatult halvemasse olukorda. Korruptsiooni kuritegude ebaõigussisu avaldub selles, et nende toimepanemisega rikutakse usaldussuhet, mis valitseb isikute vahel, kes ühelt poolt otsuseid teevad ning kelle jaoks teiselt poolt neid otsuseid tehakse. Erasektori ja avaliku sektori korruptsioon on küll ebasoodsate tagajärgede osas üldjoontes sarnane takistades majanduse efektiivset toimimist, suurendades juriidiliste isikute jaoks kulusid ja tuues kaasa madalama teenuste kvaliteedi, kuid siiski vaadatakse neid vastavalt kahjustatud õigushüvele mõnevõrra erinevalt. Avaliku sektori korruptsiooni keskseks kaitstavaks kollektiivseks õigushüveks on avalikud hüved ning ametiisikute objektiivne ja aus käitumine, samas erasektori korruptsiooni puhul on kaitstavateks kollektiivseteks õigushüvedeks majanduse areng ja vaba konkurents ning aususekohustuse rikkumise vältimine. Erasektori korruptsiooni puhul võib kaitstavaks hüveks olla ka usaldusväärsus, mis on vajalik, et ära hoida tegelike õigushüvede kahjustamine.¹²⁴ Erasektori korruptsioon on lühemat aega olnud kriminaliseeritud, kohtupraktikat on vähem ning selle kahjulike mõjude ja sanktsioneerimise vajaduse osas ei ole nii selge üksmeel kui avaliku sektori korruptsiooni osas.

Alates 15. juulist 2013 sätestab karistusseadustiku (KarS)¹²⁵ § 288 lõige 1 ametiisikuna füüsilise isiku, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. Väärtegudega seoses võeti sama ametiisiku mõiste kasutusele pisut varem, 1. aprillil 2013, kui hakkas kehtima uus korruptsioonivastane seadus (KVS)¹²⁶. Seega ühtlustati kuriteo ja väärteo kvalifitseerimisel kasutatav ametiisiku mõiste.¹²⁷ Ametiseisundi legaalseadus on antud KVS § 2 lõikes 2, mille kohaselt moodustab ametiseisundi õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenev õigus ja kohustus täita avalikku ülesannet.¹²⁸ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 7.

¹²⁴ S. Kruusmaa. Uus erasektori korruptsiooni regulatsioon eestis: kas samm edasi või tagasi? Magistritöö. Tartu Ülikool, 2015.
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47850/kruusmaa_ma_2015.pdf (27.02.2018)

¹²⁵ Karistusseadustik.

¹²⁶ Korruptsioonivastane seadus. RT I, 29.06.2012, 1.

¹²⁷ Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. J. Sootak, P. Pikamäe (koost.). 4., täiend. ja ümbertööt. vlj. Juura 2015, lk 718, § 288 komm. 2.

¹²⁸ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri, lk 8. - www.riigikogu.ee/download/0d77c3c5-ea14-48ae-8d0c-c9c48e500d07.

jaanuari 2010. a otsuses on selgitanud, et „ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks ei ole lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab sellest, kui isik saab niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata“¹²⁹ Ametiseisund ning isiku poolt teostatavad ülesanded võivad, aga ei pruugi kokku langeda, seetõttu on igakordselt oluline tuvastada, kas isik, käitudes korruptiivselt, tegutses oma ametialaste volituste piires või mitte.¹³⁰ Riigikohus on leidnud, et kellegi ametiisikuks lugemisel omavad tähtsust isiku reaalsed toimingud, mitte ainult ametijuhendis või töölepingus sätestatu.¹³¹ Korruptsioonivastane seadus määrab kindlaks ametiisiku ja –seisundi ning avalikku ülesannet täitva asutuse mõisted ning nende kohustuste reguleerimise kaudu korruptsiooni ennetavad meetmed. Korruptsioonivastase seaduse keskmeks on ametiisik, kellele nähakse ette kohustus deklareerida oma majandushuve ning järgida töökoha, tegevus- ja toimingupiiranguid. Riigikohus on leidnud, et ametiisiku keskne tunnus – ametiseisund – seisneb KVS § 2 lg 2 kohaselt õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses teha avaliku ülesande täitmisel otsus või toiming, sealhulgas osaleda otsuse tegemises või toimingus või nende sisulises suunamises.¹³² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuasjas 3-4-1-1-12 leiab õiguskantsler, et ametiseisundi mõistet sisaldava sätte kohaldamine on osutunud praktikas problemaatiliseks. „Korruptsioonivastane seadus ei ava definitsioonis kasutatud termineid „otsus“ ja „toiming“ ega viita ka nende sisustamisel mõnele teisele õigusaktile. Seetõttu tekib küsimus, kas nende sisustamisel tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest, millest tulenevalt peab otsusel või toimingul olema muu hulgas haldusväline mõju (sellest sõltub vastus küsimusele, kas ametiisiku staatuse omandamiseks piisab teenistuskorralduste andmise või muude haldusesisese mõjuga otsuste või toimingute tegemise pädevusest). Samuti võib esitada küsimuse, kas termin „toiming“ hõlmab ka menetlustoimingud (nt haldusmenetluse seaduses on terminid „toiming“ ja „menetlustoiming“ erineva sisuga). Määratluses sisalduv kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt on aga avaliku võimu esindaja universaalne kohustus. Seda ei saa kasutada ametiisikute eristamise kriteeriumina.“¹³³

KVS § 2 lg 2 p 1 teine lause sätestab, et otsus on teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustus,

¹²⁹ RKKKo, 3-1-1-109-09, p 9.2.

¹³⁰ J. Sootak. P. Pikamäe. (Koost) Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2009, § 293 komm 1.

¹³¹ RKKK 13.03.2001 otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-24-01, p 7.2.

¹³² RKKKo 3-1-1-98-15, p 58

¹³³ RKPJKo 3-4-1-1-12, p 16

millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid, sealhulgas õiguse üldakt, haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, kohtulahend, samuti asutuse siseakt.¹³⁴ Toiming on aga teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustav tegevus, mis ei ole otsuse tegemine. KVS § 2 lg 2 p 2 järgi toiming võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses.¹³⁵ Seadused avaliku ülesande mõistet ei defineeri. Näiteks avaliku teabe seaduse § 5 tõlgendamisel on Riigikohus leidnud, et avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik.¹³⁶ Riigikohtu erikogu 16.02.2010.a määrus 3-3-4-1-10 selgitab, mida tuleks mõista avalike ülesannete all. Erikogu on seisukohal, et avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik. Riigikohtu Erikogu leiab, et HKTS § 3 lg 4 kohaselt on avaliku ülesande täitmine võimalik delegeerida eraõiguslikule isikule ka tsiviilõigusliku lepingu alusel HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimustel.¹³⁷

Riigikohus leiab, et erinevates seadustes võidakse mõistet "avalik ülesanne" kasutada mõnevõrra erinevas tähenduses. Vastamaks küsimusele, kuidas sisustada avalikku ülesannet KVS § 2 lg 1 mõttes, tuleb lähtepunktiks võtta korruptsioonivastase seaduse mõte ja eesmärk. KVS § 1 lg 2 kohaselt on selle seaduse eesmärk tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine.¹³⁸ Kõige üldisemalt peab korruptsioonivastane seadus tagama, et nii avalikku võimu ja sellel põhinevat mõju ning teavet kui ka avalikke ressursse kasutataks üksnes avalikes huvides, s.t korruptsioonivabalt. Märgitut kinnitab ja aitab paremini mõista ka KVS § 3 lg-s 1 sätestatud ametiisikule suunatud keeldude kataloog. Seejuures reguleerib korruptsioonivastane seadus eeskätt selliseid kohustusi, mis ametiisikul on talle ametiseisundi andnud avaliku võimu kandja ees, esmajoones reguleerib kõnealune seadus avaliku võimu kandja ja ametiisiku

¹³⁴ KVS § 2 lg 2 p 1 teine lause

¹³⁵ RKKKo 3-1-1-98-15, p 58

¹³⁶ RKHK 3-3-1-19-14, p 11

¹³⁷ RKEK 3-3-4-1-10, p 6

¹³⁸ KVS

vahelist (sise)suhet. Ka avaliku võimu kandja sisemine tegevus, mis puudutab üksnes riigi või mõne muu avaliku võimu kandja huve, peab olema korruptsioonivaba. Seetõttu tuleb KVS § 2 lg-t 1 tõlgendada nii, et avalik ülesanne selle sätte mõttes hõlmab avaliku võimu kandja ülesandeid, olenemata sellest, kas ja kui, siis millisel viisil nende täitmine mõjutab kolmandaid (haldusväliseid) isikuid.¹³⁹

Nii korruptsioonivastane seadus kui ka karistusseadustik tegelevad korruptsiooniga peamiselt valdkondade üleselt, seega ei pööra need tähelepanu otseselt hariduskorruptsioonile. Praktikas on segadust tekitanud olukorrad, kus tuleb hinnata, kas haridustöötaja (õppejõu või õpetaja) tegevuse saab kvalifitseerida ametiisiku tegevuseks või mitte, samas avaliku ülesande täpsustamata mõiste valguses võib see osutada seaduste, seaduse alusel antud määruste, muude normide või lepingute alusel keeruliseks. Eesti õiguses on norme, mille järgi on võimalik kvalifitseerida õppejõud-teadur ametiisikuks, kuid samas ei saa kogu õppejõu kutsealast tegevust käsitada avalike ülesannete täitmisena ametiisiku mõistes. Samas on õppejõu-teaduri kutsealal tegevusi, mis näivad ametiisikule omased, kuid õigusnormide järgi seda siiski ei ole või on normid niivõrd kitsad või üldised, et ei ole võimalik üheselt väita, et haridustöötajal on ametiseisund avalike ülesannete täitmiseks.

Riigikohtu 04.03.2013. a otsusest nr 3-3-1-68-12 tuleneb, et hinde puhul on tegemist eelhaldusaktiga¹⁴⁰. Kolleegiumi hinnangul vastavad sellised kõrgharidustaseme õppe raames tehtavad hindamis-otsustused täpsemalt eelhaldusakti tunnustele HMS¹⁴¹ § 52 lg 1 p 2 tähenduses. Õpetaja ja õppejõu tegevuse puhul peab eristama selgelt, kas õpetaja/õppejõud oma konkreetset tööülesannet täites on ametiisik või mitte. Kolleegium leiab oma otsuses¹⁴², et eksamitulemused selliste eksamite puhul nagu ka praeguses kohtuasjas vaidlustatud hindamisotsustused, toovad üliõpilase jaoks kaasa erinevaid õigusliku tähendusega tagajärgi, sest eksamitulemus on personaalne ja üksikjuhtumile suunatud otsustus. Ametiisik KVS-i mõistes on iga isik, kes täidab avalikku ülesannet ja kellel on selle ülesande täitmiseks ametiseisund, mis tähendab pädevust teha teise isiku suhtes siduvaid otsuseid või toiminguid. Otsuse tegemise pädevuseks loetakse ka otsuse tegemises osalemist või otsuse sisulist suunamist. Tavapärane õppeprotsess on tundide ajal aine edasiandmine ning selle jooksev

¹³⁹ RKKKo 3-1-1-98-15, p 61

¹⁴⁰ RKHK 3-3-1-68-12, p 20

¹⁴¹ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354

¹⁴² RKHK 3-3-1-68-12, p 18

hindamine ning siin ei kohaldu toimingupiirang. Kui õpetaja tegevusega kaasneb õiguslik tagajärg õpilasele, tuleb ka õpetajat käsitleda ametiisikuna.

RAKE poolt 2016-2017 läbiviidud haridussektori korruptsiooniuuringus leitakse, et hinnates ebaeetilise käitumise ja korruptsiooniga seotud mõistete kajastust haridusega seotud üleriigilistes strateegia- ja arengudokumentides, võib järeldada, et eetika juhtimise süsteemide, korruptsiooniriskide ennetuse jms tegevusi ei ole seni arengudokumentides (nende seas nt Eesti elukestva õppe strateegia 2020, Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia „Teadmistepõhine Eesti“) piisava põhjalikkusega käsitletud ning puudub süsteemne lähenemine kutseväärikuse edendamisele.¹⁴³ Ainus riigi tasandi strateegiadokument, kus korruptsiooniriskide teadvustamise ja korruptsiooni kontrolli tugevdamise eesmärgid ja põhimõisted on selgelt sõnastatud, on Eesti korruptsioonivastane strateegia.¹⁴⁴ Riigikohtu kohtupraktika analüüs korruptsioonikuritegude osas haridussektoris toob välja sisuliselt kaks lahendit, mis käsitlevad toimingupiirangu rikkumist.

3.2.1 Mõjuvõimuga kauplemine

Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt tähendab sõna „mõjuvõim“ võimet mõjuda või mõjutada ning autoriteeti.¹⁴⁵ See viitab sellele, et isikul peab olema mingi võimalus suunata asju selliselt, nagu tema seda soovib ja tahab. Selles definitsioonis ei ole kirjeldatud, kuidas mõjutamine peaks toimuma, et seda saaks nimetada mõjuvõimu teostamiseks. Kuid oma olemuselt viitab sõna „mõjuvõim“ sellele, et isikul ei ole võimalust endal vabalt otsustada asjade käigu üle, vaid ta peab kasutama kedagi teist selle jaoks. Euroopa Nõukogu konventsiooni seletuskirja kohaselt on mõjuvõimuga kauplemise puhul tegemist kolmikuks, milles isik, kellel on tegelik või oletatav mõju isikule, keda on nimetatud konventsiooni artiklites 2, 4, 5 ja 9–11, kasutab seda kolmanda isiku kasuks.¹⁴⁶ Eelnevast nähtub, et mõjuvõimuga kauplemise tegu ei eelda selle toimepanijalt erilise isiku tunnuse olemasolu KarS § 24 mõttes.

¹⁴³ J. Ginter jt RAKE uuring

¹⁴⁴ Korruptsioonivastane strateegia

¹⁴⁵ Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2009. - <http://www.eki.ee/dict/ekss/>

¹⁴⁶ Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, p 65. - <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni osalised kaaluvad seadusandlike ja muude meetmete võtmist, et tunnistada kuriteoks järgmised teod, kui need on toime pandud tahtlikult:

- a) otseselt või kaudselt õigustamatu eelise lubamine, pakkumine või andmine ametiisikule või muule isikule, et see ametiisik või isik kuritarvitaks oma tegelikku või oletatavat mõjuvõimu eesmärgiga saada selle konventsiooniosalise haldusorganilt või avaliku võimu asutuselt teo esialgse kihutaja või mõne teise isiku jaoks õigustamatu eelis;
- b) ametiisiku või muu isiku poolt otseselt või kaudselt õigustamatu eelise nõudmine või vastuvõtmine kas tema enda või muu füüsilise või juriidilise isiku jaoks, et see ametiisik või isik kuritarvitaks oma tegelikku või oletatavat mõjuvõimu eesmärgiga saada selle konventsiooniosalise haldusorganilt või avaliku võimu asutuselt õigustamatu eelis.¹⁴⁷

Mõjuvõimuga kauplemise kehtiva legaalseadustiku Eestis annab karistusseadustiku (KarS) § 298¹ lõige 1. Selle kohaselt on mõjuvõimuga kauplemine isiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse küsimine, lubamisega nõustumine või vastuvõtmine vastu tasuna tema tegeliku või tema poolt väidetava mõjuvõimu kasutamise eest ametiisiku üle selleks, et soodustuse andja või kolmas isik saaks ametiisikult avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise, samuti sellel eesmärgil soodustuse lubamine või andmine. Riigikohus märgib oma lahendis 3-1-1-89-15, et alates 1. jaanuarist 2015 kehtib KarS § 298¹ lg 1 uues sõnastuses, mille kohaselt ei nõuta mõjuvõimuga kauplemisel enam mõjuvõimu kasutamise ebaseaduslikkust, vaid seda, et mõjuvõimu kasutamisega saavutatakse ametiisikult avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis.¹⁴⁸

Praktikas seondub mõjuvõimuga kauplemine sageli lobitööga ning täpne eristamine osutub kohati keeruliseks. Haridussektoris võib avalduda mõjuvõimuga kauplemine näiteks õppejõule avaldatava survena hinnata mõnd üliõpilast ebavõrdselt, välisõppesse või stipendiumile kandideerijate ebavõrdse kohtlemisena, lõputööde kaitsmiskomisjonide liikmete mõjutamises, teaduspreemiate jagamisel jne.

Mõjuvõimuga kauplemise kuriteokkoosseisu sisustamine on võrdlemisi keeruline, sest puudub toetav reeglistik, mille alusel saaks selgemalt hinnata, mis on lubatud ja mis mitte.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon. RT II 2010, 4, 10 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13275271>

¹⁴⁸ RKKKo 3-1-1-89-15, p 26

¹⁴⁹ M. Soomaa. Mõjuvõimuga kauplemise süütegu ja lubatud lobitöö. Juridica 2015, 7, Lk 483 - 489

Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni¹⁵⁰ artikkel 12 käsitleb otsuse tegemise mõjutamist ning sätestab, et konventsiooniosaline võtab tarvitusele meetmed, et määratleda keelatud hüve lubamine, pakkumine või andmine kuriteona, kui see on otsese või kaudse tahtlusega toime pandud isiku suhtes, kes väidab või kinnitab, et tal on võimalik tehtavaid otsuseid enda või teise isiku huvides oluliselt mõjutada. Antud konventsiooni kohaselt peaksid liitunud riigid kriminaliseerima sellise hüve palumise, vastuvõtmise või lubamise, samuti ka hüve pakkumise heakskiitmise, mis põhineb isiku mõjukuse arvestamisel olenemata sellest, kas isik on oma mõjuvõimu kasutanud või kas see eeldatav mõjukus viib kavatsetud tulemuseni.¹⁵¹ Mõjuvõimuga kauplemine on äärmiselt lai mõiste ja selle paremaks sisustamiseks tuleb lisaks siseriiklikule õigusele vaadata ka teiste Euroopa riikide õiguses kasutatavat terminoloogiat. Marek Soomaa toob oma magistritöös Euroopa Nõukogu aktides ja erialakirjanduses kasutatava välja näidetena terminid „*improper influence*“, „*influence peddling*“, „*trading in influence*“, millel on sisuliselt mõnevõrra erinevad tähendused. Seega võib mõjuvõimuga kauplemist mõista kui avaliku teenistuja korruptiivset mõjutamist; mõjutama kedagi tegema otsust, mida muidu tõenäoliselt ei tehtaks; kitsamas mõistes otsuse tegemise mõjutamist jne. Mõjuvõimuga kauplemine ei pea tähendama alati mingisuguse lõppotsuse tegemist.

Riigikohus on leidnud, et vaatamata paiknemisele ametialaste süütegude peatükis 17, on mõjuvõimuga kauplemine käsitatav n-ö igapähe deliktina¹⁵² ehk süüteona, mis ei nõua karistatavuse eeldusena erilise isikutunnusega subjekti KarS § 24 lg 1 tähenduses, samal ajal nõuab see süüteokoosseis, et mõjutatav isik oleks pädev teostama avalikku võimu. Seega peab mõjuvõimuga kauplemise koosseis silmas n-ö kolmiksuhet, mis tekib ühest küljest hüve andja ja mõjuvõimuga kaupleja ja teisest küljest ametiisiku vahel.¹⁵³ Mõjuvõimuga kauplemisest erinevalt puudub mõju korruptiivses kasutamises vastutasu element – mõju korruptiivne kasutaja ei kauple ilmtingimata oma mõjuga ning võib seda kasutada ka vahetult enda kasuks; mõjuvõimuga kauplemise puhul on just väidetava või tegeliku mõjuga tasu eest kauplemine see, mida ette heidetakse. Mõjuvõimuga kauplemise eest võib vastutada igäüks, sõltumata sellest, kas ta vastab KarS §-s 288 sätestatud ametiisiku mõistele või mitte. Mõju saab korruptiivselt kasutada ametiisik, seevastu mõjuvõimuga kaupleja ei pea olema ametiisik. Mõju korruptiivne kasutamine eeldab ametikohustuste rikkumist, mõjuvõimuga kauplemine seda ei

¹⁵⁰ Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. RT II 2001, 28, 140 <https://www.riigiteataja.ee/akt/78526>

¹⁵¹ Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon

¹⁵² RKKKo 3-1-1-23-12, p 8.1

¹⁵³ RKKKo 3-1-1-95-12, p 14.1

eelda. Riigikohtu otsustes kriminaalasjades nr 3-1-1-23-12 ja 3-1-1-95-12 selgitati, et KarS § 298¹ lg-s 1 sätestatud kuriteokoosseisu realiseerimise seisukohalt pole oluline mitte hüve lubamisega nõustumise ja selle vastuvõtmise seaduslikkus või ebaseaduslikkus, vaid ametiisiku mõjutamise keelatus.¹⁵⁴

Altkäemaksu ja pistise koosseisudest erineb mõjuvõimuga kauplemine selle poolest, et mõjuvõimuga kaupleja võtab hüve vastu mitte oma pädevusse kuuluva teo eest, vaid selle eest, et tulenevalt oma ameti- või isiklikust positsioonist võib ta mõjutada ametiisikut teatud tegu toime panema või sellest hoiduma. Riigikohtu käsitletavas otsuses on samuti asutud seisukohale, et mõjuvõimuga kauplemise koosseisu tuleb tõlgendada selliselt, et ebaseaduslik peab olema avaliku halduse ülesandeid täitva ametiisiku mõjutamine ja tunnuse „ebaseaduslik“ kaudu toimub ametiisiku lubatud mõjutamise (nt seaduslik lobitöö, esindaja, sealhulgas kaitsja tegevus kohtu- või haldusmenetluses jms) piiritlemine keelatud tegevusest. Seadusandja ei ole seni kehtestanud selget primaarnormi seadusliku ja ebaseadusliku lobitöö piiritlemiseks. Alates 1. jaanuarist 2015 kehtib KarS § 298¹ lg 1 uues sõnastuses, mille kohaselt ei nõuta enam mõjuvõimu kasutamise ebaseaduslikkust, vaid seda, et mõjuvõimu kasutamisega saavutatakse ametiisikult avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis.¹⁵⁵

Karistusseadustikus sisalduval mõjuvõimuga kauplemise koosseis on sarnane altkäemaksu koosseisule – tegemist on tagajärgdeliktiga. Objektiivse koosseisu tunnuseks on asjaolu, et isik mõjutab ametiisikut ametialase teo toimepanemisele või toime panemata jätmisele mingisuguse kolmanda isiku huvides. Sellise tegevuse eest peab mõjutaja saama teatud hüve tasu või mingisuguse eelise näol. Oluline on ametiisiku mõjutamise tegevus ning huvitatud isiku poolt makstav tasu või muu hüvis ei pea jõudma ametiisikuni. Jaan Sootak toob välja, et mõjuvõimuga kauplemise koosseisu, kui keelatud ja karistatava teo tunnused peavad olema primaarnormi adressaadile ja seaduse kohaldajale mõistetavad vähemalt sel määra, et nende sisu oleks tõlgendamisega avatav.¹⁵⁶ Seega tuleks eraldi välja tuua, mida tuleb antud juhul lugeda ebaseaduslikuks eelteoks (kokkuleppeks), mille tulemusel ametiisikut mõjutatakse.

KarS-ist kaotati ära erasektori altkäemaksu vahendamise koosseis, samas avaliku sektori altkäemaksu puhul on jäetud altkäemaksu vahendamise koosseis alles. Seadustiku revisjoni läbiviijad olid seisukohal, et puudub vajadus erasektori altkäemaksu vahenduse eraldi sättes

¹⁵⁴ RKKKo 3-1-1-89-15, p 22

¹⁵⁵ RKKKo 3-1-1-89-15, p 22

¹⁵⁶ J Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura 2010. Lk 47

kriminaliseerimise väljatoomiseks, sest vajadusel saab vahendaja vastutusele võtta kas altkäemaksu andmisele või võtmisele kaasaaitaja või kihutajana.¹⁵⁷ Avaliku sektori korruptsiooni puhul on rõhutatud eelnõus, et altkäemaksu vahendamine võib olla väga olulise tähtsusega tegu korruptsiooniahelas ja peab seega olema samaväärselt karistatav kui altkäemaksu võtmine ja andmine. Samuti võib altkäemaksu vahendamise näol olla tegemist olla n-ö elukutselise vahendusteenusega.¹⁵⁸

3.2.2 Altkäemaksu andmine ja võtmine

Korruptsioon kitsamas tähenduses, st altkäemaksu andmine ja võtmine, on tänapäeval peaaegu kõikides riikides kriminaliseeritud. Eesti karistusõiguses, nagu mujalgi, loetakse neid tegusid aususe kohustuse rikkumiseks, kuna korruptsioonis nähakse vastandit aususele (integriteedile) kui ühiskonna väärtusele ja õigushüvele. Kolme sihtrühma uuringu põhjal peetakse korruptsiooniks kõige sagedamini just altkäemaksuga seotud tegevusi¹⁵⁹. Altkäemaksuga seonduv on reguleeritud Karistusseadustiku § 294-298. KarS §-d 294 ja 298 sätestavad vastutuse ametialaste süütegude eest, alajaotusena aususe kohustuse rikkumise. Kuriteo kvalifitseerimisel karistusseadustiku järgi tuleb eelkõige lähtuda õigushüvest, mida konkreetse kuriteoga kahjustatakse. Altkäemaksu puhul esindab ametkonda ametnik (usaldusisik), kes on tihedalt seotud avaliku teenistuse nii öelda „klientidega“. Altkäemaksu pakkuja (klient) võib olla tavakodanik kui ka ettevõtte, kes vajab vastava ametkonna teeneid. Usaldusisikuks on tavaliselt ametnik, kelle võimuses on teha lõplik otsus. Erinevused, mida peetakse altkäemaksuks eksisteerivad erinevate riikide vahel ja on pigem kvantitatiivset laadi kui struktuurilised. Altkäemaksu andmine, nagu ka vahendus, ei ole ametialane kuritegu, kuid nad paiknevad ametialaste kuritegude peatükis seadusandliku otstarbekuse tõttu. Alar Salu leiab oma bakalaureusetöös „Altkäemaks karistusõiguses“, et „alkäemaksu, kui tegu, ei saa teostada ainuisikuliselt, ei saa olla olukorda, kus andja annab või lubab iseendale mõnda hüve. Samuti on võimatu, et altkäemaksu võtja eksisteerib, kuid andjat ei ole või siis vastupidi, et andja on olemas, kuid pole kellele anda.“¹⁶⁰ Veelgi enam, antud süüteokoosseisu eripärane tunnus on see, et altkäemaksuvõtja – hüve saaja ning seadusevastase teo teostaja - peab olema ametnik, so isik, kes tegutseb oma ametiseisundit kasutades.

¹⁵⁷ Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE juurde, 2013, lk 91-92, 52

¹⁵⁸ Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE juurde, 2013, lk 91-92, 54

¹⁵⁹ Korruptsioon Eestis, kolme sihtrühma uuring 2017

¹⁶⁰ A. Salu. Altkäemaks karistusõiguses. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2007. - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/37381/salu_ba_2007.pdf?sequence=1 (22.02.2019)

Kõige lihtsama sõnaselgituse altkäemaksu ja pistise eristamiseks võime leida EE-st: „alkäemaks on ametiisikule antav rahasumma, vara või talle tehtav soodustus vastutasuna selle eest, et ametiisik paneks altkäemaksuandja või mõne teise isiku huvides ja oma ametiseisundit kasutades toime seadusvastase teo või jätaks ebaseaduslikult teo toime panemata“ ning „pistis, vara või muu soodustus, mida ametiisik saab vastutasuna selle eest, et ta paneb toime mingi ametiseisundist tuleneva seadusliku teo või seaduslikult jätab mingi teo toime panemata, mille tagajärjel saab kasu pistise andja“. Tänu karistusseadustiku muudatustele vahetegemine pistise ja altkäemaksu vahel kaotati ning koosseisud liideti. Vaatamata karistusseadustiku muudatustele kasutatakse endiselt üldkeeles „alkäemaksu“ ja „pistis“ sageli sünonüümidenä. Altkäemaksu võtmist meelehea kontekstis on taunitud läbi ajaloo: juba Moosese teises raamatus, Prantsusmaa 1810. aasta kriminaalkoodeksis (*Code penal*), Saksa Riigi Kriminaalkoodeksis jne.

Altkäemaks on nii rahaline kui muu hüve (kingitused, koostitusreisid, soodustused jms), mida ametiisik saab teenistusülesannete mittejärgimise eest. Altkäemaksu eesmärgid võivad olla väga erinevad, altkäemaksu antakse nii selleks, et kiirendada teatud protsesse (*speed money*), kui selleks, et saada teavet, teenust jm, mis vastasel juhul poleks kättesaadav, või selleks, et ära hoida mõne teo tagajärge (nt teatud kaalutlusõigusel põhinevad karistused).¹⁶¹ Altkäemaksu on kirjeldatud kui vahetust, mis toimub varjatult ja mis ei kajastu aruandluses.¹⁶² Altkäemaks on Eesti karistusõiguse järgi ametiisiku poolt talle vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või vara või muu soodustuse vastuvõtmine vastutasuna selle eest, et ametiisik paneb oma ametiseisundit kasutades toime või on alust arvata, et ta edaspidi paneb toime seadusega mittelubatud teo, või jätab ebaseaduslikult teo toime panemata või on alust arvata, et ta jätab selle toime panemata edaspidi.¹⁶³ Antud süüteokoosseisu objektiivseteks tunnusteks on altkäemaksu lubamisega nõustumine või altkäemaksu vastuvõtmine, ametiisiku poolt ametiseisundi ärakasutamisega altkäemaksuandja huvides õigusvastase teo toimepanemine või toime panemata jätmine.¹⁶⁴ Subjektiivsete tunnuste poolest eeldab antud süüteokoosseis tahtlust ning piisav on vähemalt kaudne tahtlus.¹⁶⁵

¹⁶¹ Korruptsioon.ee

¹⁶² S. Kaljo. Poliitiline korruptsioon. Magistritöö. Tallinn 2012. - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/26628/Kaljo_Siim.pdf

¹⁶³ KarS § 294

¹⁶⁴ J. Sootak, P. Pikamäe. KarSK §294 komm 7 ja 8.

¹⁶⁵ Ibid, komm 14

Altkäemaksu võtmise koosseisuliseks tunnuseks oleva teo õiguspärasuse või õigusvastasuse üle otsustamine toimub aga kohtu poolt, arvestades igakordselt toime pandud teoga seotud faktilisi asjaolusid ning isiku tegevust reguleerivaid eeskirju¹⁶⁶ Korruptiivse suhte osapoolteks olevad isikud peavad olema üleantava hüve eest tehtava vastusoorituse osas jõudnud minimaalselt nõustumise tasandile – piisab nn ekvivalentsussuhtest, seega põhjuslik seos ametiisiku käitumise ja varalise hüve või soodustuse tegeliku andmise või lubamise vahel ei ole oluline.¹⁶⁷ Asso Prii toob oma magistritöös välja, et altkäemaksu andmise (KarS §-id 297, 298) võib toime panna isik eeldusel, et üleantava hüve saajaks on ametiisik KarS § 288 lg 1 mõttes ehk isik, kellel on teatud ametiseisund riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses või organis või avalik-õiguslikus juriidilises isikus, kui temale on pandud haldamis-, järelevalve- või juhtimisülesanded või varaliste väärtuste liikumist korraldavad või võimuesindaja ülesanded või ametiisik erasfääris KarS § 288 lg 2 mõttes.¹⁶⁸ Haridustöötajatele (õppejõud, teadurid) ei pruugi olla otseselt pandud juhtimis-, järelevalve- või haldamisülesandeid, kuid kaudselt on nad ametiseisundi tõttu käsitletavad ametiisikutena. Kui otsustajatele antakse soodustusi, mida nad oma tööülesandeid täites tegelikult saada ei peaks, kaob usk nende otsuste erapooletusse ja seeläbi õiguspärasusse. Tekib kahtlus, kas otsustus võeti vastu objektiivsetel kaalutlustel või on otsustajat mõjutanud antud või lubatud hüve ning kas sellist otsustajat saab üldse usaldada, kes on avatud välistele hüvedele.¹⁶⁹ Ekvivalentsussuhe on olemas, kui ametiisik ja altkäemaksu andja on ühel meelel, et antud soodustus on vastutasu tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest. Seejuures seda üksmeelt ei pea olema ühiselt väljendatud. Muuhulgas on süüteokoosseis on täidetud ka juhul, kui teise poole tegu ei järgnegi. See tähendab, et ekvivalentsussuhte tuvastamiseks on vajalik üksnes hüve saaja nõusolek pakutu vastuvõtmiseks ning vara väärtus või konkreetne ese ei pea olema seejuures täpselt tuvastatud. Oluline on, et ametiisik arvestaks ametialast tegu toime pannes, et ta saab selle eest mingit vara või muu soodustuse.¹⁷⁰ See aga ei tähenda, et ebaõiguskokkuleppe peaks olema sõnaselge, vaid üksmeel võib olla sõlmitud ka vastastike tegude kaudu väljendades ehk konkludentselt. Pooled võivad jõuda kokkuleppele üksnes vihjamisi suheldes ja teineteise jaoks soodsaid samme astudes. Kui

¹⁶⁶ J. Sootak, KarSK, § 293 komm 6.4.

¹⁶⁷ RKKKo 3-1-1-118-06, p 14.

¹⁶⁸ A. Prii. Altkäemaksu või pistise võtmise või andmise kui korruptiivse käitumisega tekitatud kahju hüvitamise nõue juhtorgani liikme vastu. Magistritöö. Tartu 2013.- http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/31182/prii_asso.pdf

¹⁶⁹ L. Feldmanis. Soodustus ametialase teo eest kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. Juridica, 2012, nr 1, lk 42.

¹⁷⁰ J. Sootak, KarSK, § 294 komm 7;

pooled on oma soovid teineteisele piisavalt selgeks teinud ja kumbki on teise poolt soovitatava vaikumisi nõustunud, saab kõneleda ebaõiguskokkuleppe olemasolust.¹⁷¹

Altkäemaksu vahenduse mõistet kriminaalseadus otseselt ei ava, kuid kaudselt on võimalik see mõiste tuletada altkäemaksu võtmise mõistest, seega §-s 294 toodud definitsioonile tuginedes. Teoorias võib määratleda vahendajat kui isikut, kes altkäemaksu tegeliku andja või võtja ülesandel tegutsedes annab vahetult üle altkäemaksu eseme¹⁷². Sealjuures ei ole oluline, kas altkäemaksu vahendaja saab andjalt või võtjalt vahendamise eest mingisugust tasu. Erinevalt altkäemaksu andjast ei kuulu üleantav altkäemaksu esemeks olev hüvis talle endale; erinevalt altkäemaksu võtjast ei saa vahendaja üleantavat hüvist endale. Teisisõnu, andja ei anna eset vahendajale kui omanikule ja võtja ei saa eset vahendajalt kui omanikult. Jaan Sootak rõhutab, et kuigi altkäemaks on sätestatud ametialaste süütegude peatükis, moodustab ta ka osa majanduskuritegude reast.¹⁷³

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni osalised võtavad seadusandlikke ja muid meetmeid, et tunnistada kuriteoks järgmised teod, kui need on toime pandud tahtlikult:

- a) otseselt või kaudselt õigustamatu eelise lubamine, pakkumine või andmine ametiisikule kas tema enda või muu füüsilise või juriidilise isiku jaoks, et see ametiisik teeks oma ametiülesannete täitmisel mingi teo või hoiduks selle tegemisest;
- b) ametiisiku poolt otseselt või kaudselt õigustamatu eelise nõudmine või vastuvõtmine kas tema enda või muu füüsilise või juriidilise isiku jaoks, et see ametiisik teeks oma ametiülesannete täitmisel mingi teo või hoiduks selle tegemisest.¹⁷⁴

Kolme sihtrühma uuringu põhjal väidab 4-5% vastajatest, et kooli või ülikooliga suheldes on nad maksnud nn meelehead või on seda küsitud.¹⁷⁵

Kuidas eristada kingitust altkäemaksust? Kui ametiisikule pakutakse altkäemaksuna määratletavat soodustust, siis kehtiv korruptsioonivastase seaduse § 4 lõige 2 sätestab, et ametiisik peab selle vastuvõtmisest keelduma. Kui keeldumine pole võimalik, siis soodustuse viivitusega oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile üle

¹⁷¹ RKKKo 3-1-1-31-14 p 20.

¹⁷² A.Salu

¹⁷³ J. Sootak, Majanduskriminaalõigus – Tartu, 1998, lk 45

¹⁷⁴ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon. RT II 2010, 4, 10

¹⁷⁵ Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring

andma. Kui ka see pole võimalik, siis peab ametiisik selle asemel tasuma soodustuse turuväärtuse.¹⁷⁶ Seega on praktikas oluline teha vahet kingitusel ja altkäemaksul.

Altkäemaksu võtmisena ei ole kriminaliseeritud lihtsalt ametiisiku poolt soodustuste, sealhulgas kingituste vastuvõtmine, kui see ei kujuta endast ostetud või ostetavat vastuteenet. Seega altkäemaksu koosseisu juures üks kõige olulisemaid komponente, mis eristab heatahtlikku kingitust altkäemaksust, on ekvivalentsussuhe.¹⁷⁷

Justiitsministeerium leiab, et korruptsioonialane teadlikkus on Eestis lünklik, kuid samas ei pea ministeerium õigeks panna paika täpset rahalist piiri, millest kallima kingi vastuvõtmine peaks olema keelatud, sest „see tähendaks mingis mõttes korruptsiooni legaliseerimist“.¹⁷⁸

Eesti Vabariigi Justiitsministeerium peab ebasobivaks järgmisi juhtumeid, mille korral ei tohiks kingitust vastu võtta:

- Kui kingitus võib mõjutada ametikohustuste täitmist või kui kingituse andja seda eeldab. Kingituste puhul tuleb alati silmas pidada selle andja tahet ja eesmärki. Kingitus ei tohi avalikkusele jätta muljet, nagu oleks kingitus antud ja vastu võetud korruptiivsetel kaalutlustel. Kallid kingitused võivad aga sellise mulje jätta (hinnapiiri ei ole õigusaktides kehtestatud), isegi juhul, kui kingituse andja eesmärk ei olnud kingituse saajat mõjutada;
- Kui kingitus võib mõjutada ametniku ametikohustuste täitmist või kui kingituse andja seda eeldab või kui kingitus ei mõjuta ametikohustusi, aga ületab väärtuselt seda, mida peetakse tavapäraseks viisakuseks, siis peaks kingituse saaja (mitte ametiasutus) kingituse tagastama. Kui kingituse tagastamine ei õnnestu või ei ole võimalik, tuleb hinnata kingituse väärtust turuväärtuse alusel ja anda kink või väärtus üle ametiasutusele;
- Rahvusvahelistel tavadel põhinevaid ja diplomaatilisi kingitusi võib vastu võtta ning nende tagasiandmine võib olla kinkijale solvav.

Kuigi antud loetelu tundub ammendav, jääb toodud määratlus praktikas esinevate situatsioonide puhul suhteliselt raskesti rakendatavaks.

¹⁷⁶ Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 29.06.2012, 1 ... RT I, 24.03.2016, 5.

¹⁷⁷ E. Sommer. Kingituse piiritlemine altkäemaksust. Magistritöö. Tartu Ülikool 2017

¹⁷⁸ M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. Postimees, Jun 15, 2016. - <https://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korruptsiooni-legaliseerimine> (17.04.2018)

3.2.3 Ametiseisundi korruptiivne kasutamine ja toimingupiirangu rikkumine

Korruptsioonivastase seaduse keskne mõiste on ametiseisund. Nimelt ametiseisundi järgi tuvastatakse isiku kuulumine ametiisikute hulka, kes on seaduse põhilised adressaadid.¹⁷⁹

KVS-i § 5 lg 1 sätestab, et ametiseisundi korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingu tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Selle kohaselt on ametiseisundi korruptiivse kasutamise eelduseks, et ametiisikul on pädevus vastavat liiki tegu teha, kuid ta kas jätab oma kohustuse täitmata, ületab oma pädevust või kasutab seda diskretsioonireegleid rikkudes.

Toimingupiirangu eesmärk on huvide konflikti vältimine. Piirangutega välistatakse olukord, kus ametiisik teeb iseenda või temaga seotud isiku suhtes otsuse või toimingut. Selleks, et lähedased eraelulised suhted ei hakkaks väärama ei näiliselt ega tegelikkuses ametialast suhtlust, on korruptsioonivastases seaduses sätestatud piirangud. Toimingupiirang on KVS § 3 lõike 2 p 3 kohaselt korruptsiooni vältimise vahend. Ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui: 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust; 3) ametiisik on teadlik korruptsiooniohust.¹⁸⁰

Haridus- ja Teadusministeeriumi juhendmaterjalides korruptsiooni ennetuseks õppeasutustes tuuakse välja, et haridussüsteemis ei kohaldata toimingupiiranguid õppetöö korraldamisel rutiinsete otsuste puhul, kui otsustajal puudub kaalutusõigus.¹⁸¹

KVS § 11 lg 1 järgi on toimingupiirangu rikkumise esmaseks eelduseks, et teo toimepanija on ametiisik. Ametiisik korruptsioonivastase seaduse tähenduses on füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel (KVS § 2 lg 1).

¹⁷⁹T. Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4 - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoi_stetest_i.pdf

¹⁸⁰ KVS § 11 lg 1

¹⁸¹Haridus- ja Teadusministeerium. Juhised korruptsiooni ennetamiseks õppeasutustes. https://www.hm.ee/sites/default/files/korruptsiooniennetuse_juhis_2019.pdf

Korruptsioonivastane seadus kohustab ametiisikut, kelle ülesandeks on osaleda huvide konflikti kätkeva otsuse tegemisel, andma konfliktist viivitamata teada oma vahetule juhile või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikule või organile, kes teeb toimingut või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.¹⁸² Tüüpilised toimingupiirangu rikkumised haridussüsteemis võivad olla ametiisiku rahalised tehingud iseendaga või oma lähedastega, töölepingu sõlmimine lähedaste isikutega, töökoormuse määramine, lisatasude määramine, konkursikomisjonides otsuste langetamine seotud isikute kasuks jne.,

KVS § 11 lg 2 kohaselt on ametiisikul ka keelatud volitada oma alluvaid tegema vastavaid tehinguid tema asemel. Antud säte on vajalik, et välistada formaalselt õiguspärase, aga sisuliselt toimingupiirangut rikkudes tehtava otsuse või toimingut võimalus.

Ametiisik võib isikuga olla lisaks ametialasele kontaktile ka sõprussuhtluses või muus lähedases läbikäimises. Korruptsioonivastane seadus määratleb seotud isiku termini ehk kelle suhtes on keelatud toimingut või otsuse tegemine. Seotuks isikuks loetakse ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Seejuures vanemaks loetakse eelnimetatud seaduse tähenduses ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps. Samuti on korruptsioonivastase seaduse tähenduses seotud isikuks isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, samuti muu isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või keda ametiisiku seisund või tegevus väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või kes väljaspool ametiseisundit allub ametiisiku korraldustele või tegutseb ametiisiku huvides või arvel. Korruptsioonivastane seadus aga ei defineeri, millal saab muud isikut lugeda seotud isikuks ehk millal on tal nimetatud seaduse § 7 lg 1 p 4 tähenduses mõju. Selleks, et ametiisiku tegevus ka näiliselt paistaks korrektne, peaks ametiisikule kehtima toimingupiirang kõikide isikute suhtes, kelle puhul võib tekkida mõjutamise kahtlus.

Riigikohtu Kriminaalkolleegium on leidnud oma lahendis: 3-1-1-114-10, et „huvide konfliktiga on tegemist juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste või juriidiliste isikute majandushuve, kui juriidiliseks isikuks on: osaühing, mille osanik või juhatuse või nõukogu liige on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane või

¹⁸² E. Sommer

äriühing, mille osanik või aktsionär või juht- või järelevalveorgani liige kokkuleppel ametiisikuga või tema lähisugulase või -hõimlasega allub nende korraldustele, tegutseb nende huvides või arvel.¹⁸³ Seotud isikutega tehtavate toimingute puhul tuleb rakendada enne toimingut sooritamist teavitamiskohustust.

Toimingupiirangud ei ole absoluutne keeld ning on ka rida situatsioone, millal toimingupiirangut ei kohaldata ning need on välja toodud KVS § 11 lõikes 3. Haridussüsteemis oleks sellisteks näideteks: õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel; pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimise korral selle büroo teenuste kasutamisel, mille kaudu ta tegutseb; hädaseisundis, samuti edasilükkamatu toimingut korral, kui on suurema kahju tekkimise oht; kui ametiisiku asendamine ei ole võimalik asendajale esitatavatele nõuetele vastava isiku puudumise tõttu; toimingute või otsuste puhul, millega avalikku ülesannet täitev asutus tagab oma töö korraldamise ning kui rutiinse otsuse või toimingut tegemisel korruptsioonioht puudub, sealhulgas kui ametiisik teeb käsutustehingu või toimingut, omamata võimalust määrata selle asjaolusid.¹⁸⁴

KarS § 300¹ sätestab, et Korruptsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiirangu teadva rikkumise eest suures ulatuses karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega ning sama teo eest, kui see on toime pandud eriti suures ulatuses, karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.¹⁸⁵

3.2.4 Huvide konflikt

Huvide konflikt kujutab Euroopa Komisjonitõlgendusekohaseltendast konflikti avaliku sektori ametiisiku ametikohustustetäitmiseja erahuvide vahel, mille korral mõjutavad ametiisikuisiklikud huvidsobimatult tema ametikohustuste ja ülesannete täitmist.¹⁸⁶ Samuti defineerib korruptsioonivastane seadus huvide konflikti olukorrana, kus isiku majanduslikud või muud huvid võivad tegelikult või näilikult mõjutada ametikohustuste nõuetekohast täitmist.¹⁸⁷ Huvide konflikt ise tegelikult ei pruugi olla korruptsioonivorm, vaid tegemist on olukorraga, mis võib viia korruptsioonini. Huvide konflikti või selle riski vähendamiseks või

¹⁸³ RKKKo 3-1-1-114-10 p. 8

¹⁸⁴ KVS

¹⁸⁵ KARS

¹⁸⁶ Euroopa Komisjon OLAF, „Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurimeetmetega seotud riigihankemenetluses,“ Euroopa komisjon, 2014.

¹⁸⁷ Korruptsioonivastane strateegia

maandamiseks kasutatakse konflikti vältimist tegevus- ja toimingupiirangutega, enesetaandamise kohustust, huvide teatamist, sõltumatuid komisjone jne. Selgete olukordade puhul annab juhtnöörid huvide konflikti vältimiseks korruptsioonivastane seadus (KVS), avaliku teenistuse seadus (ATS) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS), keerulisemate puhul hea tava, eetikakoodeks, töökorralduse eeskirja lisad jms. Alati ei pruugi huvide konflikt olla ilmselge.

Näiline huvide konflikt esineb juhul, kui isiku otsustused lähtuvad küll tööandja huvidest, ent esinevad asjaolud, mis jätavad kahtluse, et ametiülesandeid täites aetakse samal ajal ka mingit eraasja. Riigikohtu hinnangul väärneb äramärkimist, et 2013. a KVS § 11 lg 1 p-de 1-3 kohaselt on ametiisikul keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust huvist või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust, ja ametiisik on teadlik korruptsiooniohust. Seotud isiku mõiste tuleneb KVS §-st 7.¹⁸⁸

Praktikas on esinenud tüüpilised huvide konflikti situatsioonid hankemenetluses. Haridussektori puhul võib tüüpiliste situatsioonidena, kus on võimalik huvide konflikti tekkimine nimetada osalemist kutseeksami komisjonides, teaduse rahastamisotsuste tegemist, stipendiumide määramist, käsunduslepingu sõlmimist endale kuuluva firmaga jne. Enamasti on huvide konflikte tekkimine ennetatud institutsioonide erinevate sisekorrareeglite rakendamise abil.

3.2.5 „Diplomiveskid“ kui akadeemilise pettuse üks vorm

Viimastel aastatel on enamik riike kehtestanud poliitikaid, mis on suunatud kvaliteedi tagamisele kõrghariduses. Tunnustamise ja akrediteerimise kaudu hinnatakse kõrgharidusasutusi ja -programme kindlaksmääratud standardite alusel, tagades pakutava hariduse kvaliteedi. Kõrgharidusasutuste ja -programmide akrediteerimine on reaalsus enamikus riikides. Riikides, mille kõrgharidussüsteemi üldiselt ei reguleeri rangelt siseriiklikud õigusaktid, on akadeemilise kogukonna märkimisväärse sõltumatuse tagajärjel institutsioonide, programmide ja kvalifikatsioonide kvaliteeti juhitud detsentraliseeritud akrediteerimissüsteemi kaudu. Erinevate akrediteerimissüsteemide rakendamine võimaldab tulemuslikult raskendada nn diplomivabrikute tegevust. Diplomivabrik on eelkõige eraõiguslik haridusasutus, mida ei

¹⁸⁸ RKKKo 3-1-1-12-14, p 11

tunnusta riiklikud pädevad asutused ning mis ei ole nõuetekohaselt akrediteeritud andes välja akadeemilise väärtuseta diplomeid. Akadeemilise Tunnustamise Infokeskuse (ENIC/NARIC) juhataja Gunnar Vahti väitel on diplomite müük on maailmas suur majandusharu, kus liigub sadu miljoneid eurosid ning valdav osa Eestis levinud võltsdiplomitest on pärit Venemaalt.¹⁸⁹ ENIC/NARICi juhataja Gunnar Vahi sõnul on Eestis peale välismaalt ostetud diplomite probleemiks olnud ka topeltdiplomeid andvad erakõrgkoolid.¹⁹⁰ Topeltdiplomite puhul on oht pärast akrediteerimata õppekava läbimist ühes riigis võimalus hankida lisatasu eest riiklikult tunnustatud diplom teises riigis. Selliseid topeltdiplomeid on väljastatud ka Eestis. Kuigi diplomiveskitele ei ole ühest rahvusvahelist määratlust, on üldiselt aktsepteeritud järgmisi tunnusjooni: õigusliku pädevuse puudumine tegutseda kõrgkoolidena ja anda ametlikke kraade, kraadi pakutakse üksnes töökogemuste alusel; kraadi saab osta õpinguid läbimata ja suurt rõhku pannakse tasudele ja maksevõimalustele; kursused võivad olla väga lühikesed (nt bakalaureusekraad 5 päeva jooksul); nõutav on vähene või üldse mitte osalemine, valed või liialdatud väited välise kvaliteedikontrolli kohta, suutmatus esitada tõendatavaid akadeemilise personali nimekirju, nimi on sageli eksitavalt sarnane tuntud kõrgkooliga jne.

Välismaal väljaantud diplomite ja kvalifikatsioonide kontrollimiseks teevad Eesti kõrgharidusasutused ning Haridus- ja Teadusministeerium tihedat koostööd Akadeemilise tunnustamise agentuuriga. Akadeemilise tunnustamise agentuur (Eesti ENIC/NARIC keskus) tegutseb vastavalt kõrgharidust tõendavate ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate kvalifikatsioonide Euroopa regioonis tunnustamise konventsioonile (Lissabon, 1997), Euroopa Nõukogu ja UNESCO koostöövõrgu ENIC ning Euroopa Komisjoni koostöövõrgu NARIC põhimõtetele ja Eesti Vabariigi õigusaktidele.¹⁹¹

2018. aastal tehti Eesti ENIC/NARIC keskusele 1327 kirjalikku järelepärimist, sh välisriikide asutuste ja eraisikute poolt Eesti haridussüsteemi, kutsealase tunnustamise või kvalifikatsioonide kohta 288 päringut.¹⁹² Seega arvestades Eestisse tulevate välisüliõpilaste ja spetsialistide hulka saab järeldada, et diplomite ja kvalifikatsioonide hindamise ja vastavuse tõendamine on suhteliselt aktuaalne teema.

¹⁸⁹ <https://www.aripaev.ee/uudised/2007/08/23/milleks-minna-ulikooli-kui-diplomi-saab-osta>

¹⁹⁰ *ibid*

¹⁹¹ Akadeemilise tunnustamise agentuur (Eesti ENIC/NARIC keskus). Tegevuse aruanne 2018. http://adm.archimedes.ee/enic/files/2019/01/Aastaaruanne_2018.pdf (14.03.2019)

¹⁹² ENIC/NARIC keskus

Jaanuaris 2018 lõppes Euroopa Komisjoni Erasmus+ programmist rahastatud projekt FRAUDOC – *Guidelines on Diploma Mills and Document Fraud for Credential Evaluators*, mis tegeles võltsingute ja pettuste probleematikaga välisriikide kvalifikatsioonide tunnustamise valdkonnas. Projekti raames valmis kaks välisriigi kvalifikatsioonide hindajate tööd hõlbustavat publikatsiooni: „*Guide on Diploma Mills and other dubious institutions*“¹⁹³, mis on suunatud välisriigi kvalifikatsioonide hindamisega seotud osapooltele nagu ülikoolid, tööandjad, avalik sektor ja „*Handbook on Document Fraud for Credential Evaluators*“, mis on kättesaadav ainult ENIC/NARIC keskuste töötajatele.

Aastatel 2009-2012 läks Eesti üle uuele kõrghariduse kvaliteedi hindamise ja õppe läbiviimise õiguse andmise süsteemile. Selle süsteemi kohaselt võivad kõrgharidusõpet läbi viia ja väljastada riiklikult tunnustatud diplomeid ainult need kõrgkoolid, kellele on Vabariigi Valitsus andnud õiguse õpet läbi viia. Vastavalt siseriiklikele õigusaktidele on kõrgkooli asutamine väga kaitstud ja kvaliteedi tagamine reguleeritud. Lisaks korruptsioonivastasele seadusele (KVS) reguleerivad nn diplomivabrikute ja korruptsiooni ennetamise küsimustes antud valdkonda ka Ülikooliseadus (ÜKS)¹⁹⁴ ja Erakooliseadus (EraKS)¹⁹⁵. Ülikooliseaduse § 1 toob seaduse ülesandena välja sätestada ülikooli asutamise, ühinemise, jagunemise ja tegevuse lõpetamise kord, tegutsemise alused, autonoomia piirid, juhtimise põhimõtted, kõrghariduse omandamise vormid ja tingimused, ülikooli varade õiguslik seisund, finantseerimise kord, õppejõudude ja üliõpilaste põhiõigused ja -kohustused ning haldusjärelevalve ülikooli tegevuse üle.¹⁹⁶ Selle seaduse kohaselt on ülikool õppe-, loome- ning teadus- ja arendusasutus, kus toimub kõrgharidusstandardile vastav õpe kõrgharidustaseme kolmel astmel. Doktoriope põhineb positiivselt evalveeritud teadus- ja arendustegevusel. Erakooliseadust kohaldatakse eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kelle tegevuse tulemusena on võimalik omandada haridust alus-, põhi-, kesk- või kõrghariduse tasemel. EraKS-i § 4 lõike 1¹ järgi loetakse ülikool ja kõrgkool asutatuks alates Vabariigi Valitsuselt esimese loa saamisest kõrgharidustaseme õppekavagrupi õppekava või õppekavade alusel õppe läbiviimiseks ning kõrgharidustaseme õppe läbiviimise ning vastavate akadeemiliste kraadide ja diplomite väljaandmise õiguse annab sama seaduse § 5¹ järgi erakoolile Vabariigi Valitsus. Ülikooli asutamise algatab Haridus- ja Teadusministri ettepanekul Eesti valitsus. Selle nõude kohaselt ei saa ükski teine juriidiline isik ega üksikisik asutada kõrgharidusasutust või kraadi andvat institutsiooni.

¹⁹³ Eesti ENIC/NARIC keskus. *Guide on Diploma Mills and other dubious institutions*. - <http://adm.archimedes.ee/enic/files/2018/02/Guidelines-on-Diploma-Mills.pdf> (14.03.2019)

¹⁹⁴ Ülikooliseadus. - RT I, 20.12.2016, 2

¹⁹⁵ Erakooliseadus. - RT I, 13.03.2019, 48

¹⁹⁶ Ülikooliseadus.

Kõrgharidusstandardiga¹⁹⁷ kehtestatakse kõrgharidustasemel toimuvale õppele ühtsed nõuded: õppekavale esitatavad nõuded, õpingutele ja lõputööle või lõpueksamile esitatavad nõuded, õppejõududele esitatavad üldnõuded ja erinõuete kehtestamise põhimõtted. Kõrgharidusstandard on kehtestatud Eesti Vabariigi haridusseaduse § 5 lõike 2 punkti 7 ja § 28 lõike 21, ülikooliseaduse § 211 lõike 1 ja rakenduskõrgkooli seaduse § 12 lõike 1 alusel. Kui kõrgkool on saanud õppe läbiviimise õiguse, järgneb kohustuslik kvaliteedihindamine: iga seitsme aasta järel institutsionaalne akrediteerimine ja õppekavagrupi kvaliteedi hindamine. Seega „ülikooli“ nime kasutamine on Eestis hästi reglementeeritud ja „ülikooli“ nime kasutades nn diplomivabriku asutamine ei ole võimalik.

Välisriikide kõrgharidusasutustel (välja arvatud Euroopa Liidu liikmesriikide institutsioonid) või nende piiriülesel tegevusel (filiaalidel jne) lubatakse avada Eestis kõrgharidust andvat institutsiooni ainult Eesti valitsuse ja koduriigi valitsuse vastastikusel kokkuleppel. Pärast seda, kui valitsused on sõlminud vastastikusel kokkuleppel, registreeritakse välisriigi institutsioonid Haridus- ja Teadusministeeriumis. Juhul, kui kõrgkool kuulub Euroopa Liidu liikmesriigi kõrgharidussüsteemi, ei ole vaja vastastikust kokkulepet valitsuste vahel, kuid edasine protseduur on sama nagu Eesti haridusasutuste puhul. Välisriigi haridusasutus, kes soovib Eestis tegutseda, peab olema läbinud kvaliteedihindamise päritoluriigi pädevate asutuste poolt ja ametlikult tunnustatud.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Kõrgharidusstandard. - RT I, 14.07.2018, 4

¹⁹⁸ FRAUDOC – Guidelines on Diploma Mills and Document Fraud for Credential Evaluators, - <http://adm.archimedes.ee/enic/files/2018/02/Guidelines-on-Diploma-Mills.pdf>

4. EMPIIRILINE ANALÜÜS

4.1 Uuringu läbiviimise metoodika

Fookusgrupi- ja süvaintervjuude analüüsimisel on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi, mis võimaldab keskenduda teksti peamistele, tõenäolise vastuvõtu seisukohast olulistele tähendustele. Võrreldes standardiseeritud kontentanalüüsiga, ei pöörata kvalitatiivses sisuanalüüsis eraldi tähelepanu analüüsikategooriate esinemissagedusele. Hsieh ja Shannon¹⁹⁹ defineerivad kvalitatiivset sisuanalüüsi kui uurimismeetodit, mida rakendatakse tekstiandmete sisu subjektiivseks tõlgendamiseks süstemaatilise liigendamise- ja kodeerimisprotsessi ning teemade või mustrite kindlakstegemise abil. Eri autorid on rääkinud erinevatest sisuanalüüsi vormidest. Hsieh ja Shannon eristavad tavapära, suunatud ja summeerivat sisuanalüüsi. Tavapära sisuanalüüsi eesmärgiks on tuua välja kirjeldus, kuid huvipakkuva nähtuse kohta ei ole eelnevalt piisavalt teooriaid või uurimisandmeid. Sellisel juhul ei kasutata eelnevalt määratletud kategooriaid ja kategooriad formuleeritakse andmetele tuginevalt. Tuginetakse intervjuutekstidele tervikuna, et tunnetada tervikut ja seejärel tõstetakse tekstist esile sõnad, mis väljendavad intervjuueeritava kõige tähtsamaid mõtteid või kontseptsioone. Seda protsessi korratakse ning tekivad koodid, mis hõlmavad rohkem kui üht võtmesõna.²⁰⁰ Suunatud sisuanalüüsi kasutatakse juhul kui uuritava nähtuse kohta on olemas teoreetilised seisukohad ja olemasolevad käsitlused vajavad edasiarendamist. Suunatud sisuanalüüsi eesmärk on kinnitada või edasi arendada mingit teoreetilist raamistikku. Seda on kirjeldatud ka kui deduktiivset kategooriate moodustamist. Suunatud sisuanalüüsi tulemused võivad pakkuda teooriat toetavaid või mittetoetavaid tõendeid.²⁰¹ Summeeriv kvalitatiivne sisuanalüüs saab alguse teatud sõnade või muude sisuüksuste leidmisega tekstist ja nende arvu kindlaksmääramisega, eesmärgiga mõista sõnade vm sisu kontekstiliselt kasutamist. Kvalitatiivse sisuanalüüsi käigus püütakse saada ülevaade uuritavast tekstist kui tervikust, näha teksti ja/või autori mõtteavalduste terviklikku mustrit või struktuuri. Meetodile iseloomulikult ja tuginedes Philipp Mayring (2000) soovitudele on välditud otsest esinemissageduste leidmist või kasutatud neid minimaalselt pseudokvantitatiivsete hinnangute („mitte kunagi“, „üksikjuhtudel“, „eranditult“ jne) andmiseks või olulisemate koodide lihtsaks kokkulugemiseks.²⁰² Arvulistest tulemustest olulisem on leida ja omavahel otstarbekalt seostada niisugused koodid ja kategooriad, mis

¹⁹⁹M-L. Laherand. „Andmete analüüs kvalitatiivsetes uuringutes. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: OÜ Infotrükk, 2008, lk 271-346

²⁰⁰ Laherand, 2008, lk.291-292

²⁰¹ Laherand, 2008, lk.292-296.

²⁰² P. Mayring. Qualitative Content Analysis. Forum: qualitative social research. Volume 1, No. 2, Art. 20 – June 2000

võtaks kokku analüüsitava teksti kesksed ja/või uurimisküsimuste seisukohast olulised tähendused. Kvalitatiivse sisuanalüüsi tegemiseks on erinevaid mooduseid või tehnikaid, mida on võimalik ka ühe uurimuse käigus kombineerida. Antud intervjuude analüüsimisel on kasutatud valdavalt juhtumiülest ehk horisontaalset analüüsi (eesmärgiga leida läbivaid teemasid ja seosemustreid) kombineerituna latentse analüüsiga (eesmärgiga hinnata kontekstist sõltuvaid tähendusi). Kuna RAKE poolt 2017 läbiviidud uuring andis hea ülevaate haridussektori korruptsiooni problemaatikast tervikuna, mida töös sooviti kindlas empiirilises kontekstis kontrollida ja edasi arendada, siis on kasutatud deduktiivset lähenemist.

Kokku viidi läbi kolm fookusgruupiintervjuud, kus osales kokku 28 üliõpilast ja õppejõudu ning 14 näost näkku intervjuud. Fookusgrupid moodustati nii, et eri tasandite (õppejõud ja üliõpilased) esindajaid ühte fookusgruupi kokku ei kutsutud. Sellise lähenemisega sooviti julgustada fookusgrupis isiklikest kogemustest, juhtumitest ja näidetest rääkima ning eri kogemustel, arvamustel arutlema. Peamised uurimisküsimused olid, mis olukordi tajutakse ebaeetilisena ja mis olukordi, tegevusi, valdkondi korruptiivsetena (milliseid näiteid selle kohta välja tuuakse, kuidas kirjeldatakse ja, mis sõnavara kasutatakse jne), kuidas suhtutakse korruptiivsest situatsioonist teavitamisse, samuti kirjeldada neid kohti, olukordi, mille puhul inimesed leiavad, et korruptsioonitekke oht (risk) on olemas ja millal need tekivad; kirjeldada, millised on eri osapoolte (ka võimusuhte) rollid korruptsiooni tekkes; samuti kirjeldada, millised on osalejate arvamus ja kogemuse järgi haridusvaldkonnas esineda võivad. Intervjuude kava on toodud lisas 1.

4.2 Kuidas reageeritakse võimaliku korruptiivse situatsiooni märkamisel

Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis on otseselt eesmärgidena välja toodud inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine, korruptsioonihoiakute kujundamine ja teadlikkuse suurendamine avalikus sektoris ning teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele. Korruptsiooni ja ebaeetilise käitumise avalikustamisel on viimastel aastakümnetel aina enam hakanud levima vääritud teost teavitamine ehk nn vilepuhumine. Kuna korruptsioonikuritegudel on sageli varjatud iseloom, siis võib sellist teavitamist pidada vägagi efektiivseks mooduseks nii korruptsiooni avastamiseks kui ka ennetuseks. Seejuures võib vääritud teo all silmas pidada nii seaduserikkumisi kui ka ebaeetilist käitumist, mis ei pruugi alati seadusega karistatav olla. Mõiste “vilepuhumine” (*whistleblowing*) pärineb esialgselt

sporditerminoloogiast ning viitab oma alg tähenduses kohtunikule, kes katkestab vea kahtluse korral mängu.²⁰³ Vilepuhumisel puudub sotsiaalteadustes (ka majanduses ja õigusteaduses) ühene definitsioon ning kasutatakse pigem ülekantud tähenduses.²⁰⁴ Mõistet „rikkumisest teavitamine“ („vilepuhumine“, ingl k *whistleblowing*) võib lühidalt defineerida kui vahetu ülemuse, muu pädeva isiku või pädeva ametiasutuse, aga ka meedia kaudu laiema avalikkuse teavitamist kindlat liiki ohust, riskist, tulevikus toimuvast või juba toimepandud rikkumisest ettevõttes, avaliku sektori asutuses või muudes organisatsioonides.²⁰⁵

Sisuliselt on vilepuhumise kaitse eesmärgiks julgustada organisatsiooni töötajaid vääritud tegudest asutusesiseseid üksusi või pädevaid uurimisasutusi teavitama, tagades samal ajal kaitsemeetmed teavitaja võimaliku tagakiusamise või karistamise korral. Eestis on korruptsioonijuhtumite teavitamise kohustus suunatud peamiselt ametiisikutele. Korruptsioonivastane seadus sätestab, et ametiisik ei tohi varjata temale teadaolevat korruptsioonijuhtumit. Korruptsioonijuhtumi varjamine peaks olema etteheide kõikidele isikule, sõltumata sellest, kas nad on ametiisikud või ei. Probleemist teavitamise ülesande sisuline täitmine vajaks hinnatavaid kriteeriume ja praktika väljakujunemist.

Küsimusele teavitamise olulisuse kui korruptsiooni ennetamise või piiramise vahendi kohta olid akadeemilise personali hulka kuuluvate intervjueeritavate seisukohad valdavalt positiivsed. Intervjuudes leiti näiteks „kindlasti tuleb kolleegi korruptiivse käitumise korral probleem tõstatada, sest see kahjustab ju terve ülikooli mainet“ ja „muidu arvatakse, et kõik võtavad meelega vastu“. Samas küsimusele konkreetsete tegevuste kohta info edastamisel andsid intervjueeritavad pigem ebakindlaid vastuseid: „ega ei teagi kuhu peaks pöörduma“ ja „kui ma meelega andmist üksnes oletan, kuidas ma ilma faktideta süüdistan...“. Probleemidena tõid intervjueeritavad välja ka ohud, et „vilepuhumine“ võib viia laimussüüdistuste esitamiseni ning tekitab ebatervet õhkkonda. Intervjuudes märgiti ka, et „esmalts tuleb kolleegiga otse rääkida“ ja „enne tuleb olla täiesti kindel, et tegemist on altkäemaksuga ja mitte näiteks sünnipäevaõnnitlusega“. Seega nn kodurahu huvides ei olda väga valmis juhtkonda võimalikest

²⁰³ Anneli Sihveri magistritöös „Teavitaja kaitse („vilepuhuja kaitse“) süsteemi rakendatavus korruptsiooni avalikustamisel eesti avalikus teenistuses“ on viidatud algallikana Peternelj-Taylori 2003. aastal avaldatud artiklile. Arvutivõrgus: https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/anneli_sihver_2007_teavitaja_kaitse_vilepuhuja_kaitse_susteemi_rakendatavus_korruptsiooni_avalikustamisel_eesti_avalikus_sektoris.pdf

²⁰⁴ R. Scaturro. Defining Whistleblowing IACA RESEARCH PAPER SERIES NO.05 2018 https://www.iaca.int/images/Research/Research_paper_05_Ruggero_Scaturro_final.pdf (10.02.2019)

²⁰⁵ T. Tiits. Rikkumisest teavitamisega seonduvaid probleeme Eestis. Juridica VI 2014

korruptsioonisituatsioonidest teavitama. Üliõpilaste fookusgrupi intervjuudest jäi kõlama kardinaalselt teistsugune seisukoht. Nimelt leiavad üliõpilased, et mitte mingisugust teavitamist korruptsiooni juhtumite osas ei ole tarvis ning „elu paneb kõik hiljem ise paika“. Esitati ka korduvalt arvamusi stiilis „kuni see mind isiklikult ei puuduta, siis mina kindlasti kedagi informeerima ei lähe“. Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis on küll seatud eesmärgiks noorte korruptsiooniteadlikkuse tõstmine ja korruptsioonialaste hoiakute kujundamine, kuid fookusgrupi intervjuude põhjal võib järeldada, et seatud eesmärki ilmselt ei ole õnnestunud täita.

Kuigi rikkumisest teavitamise valdkonda reguleerivad Eestis vähesel määral kas otseselt või kaudselt sellised õigusaktid nagu näiteks korruptsioonivastane seadus (KVS § 6), karistusseadustik (KarS §-d 306–307), keskkonna vastutuse seadus (KeVS § 9), töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS § 14 lg 1 p 6), töölepingu seadus (TLS § 15 lg 1 p 7 ja 8) jt, siis sätestavad nimetatud õigusaktid peamiselt vaid ohust või rikkumisest (nt korruptsiooni juhtumist või esimese astme kuriteost) teavitamise kohustuse. Korruptsioonivastane seadus (§6 lg 1) paneb teavitamise kohustuse selgelt ametiisikule: „ametiisikul ei ole lubatud varjata talle teada olevat käesoleva seaduse § 3 lõikes 1 sätestatud keelu rikkumist või muud korruptsioonijuhtumit“.

Enamus intervjuueeritavatest väitsid, et nad ei ole teadlikud võimalikust korruptsioonijuhtumist teavitamise kohustusest ning leidsid, et teavitamiskohustus peaks laienema ainult riigiametnikele või siis äärmisel juhul kooli juhtkonnale.

Probleemse kohana aga selgub, et rikkumisest teavitajate kaitse tööandja või kaastöötajate halva kohtlemise ning vallandamise eest on kõikides eelnimetatud õigusaktides nõrk või üldse puudulik.

- ✓ „kuidas ma saan kindel olla, et teavitamisele ei järgne koondamine või kättemaks“
- ✓ „kui kolleegi peale kaebuse esitan, siis vaadatakse mulle viltu“
- ✓ „tõelikult käituvaid töötajaid on lihtne lahkuma sundida“

Viimastel aastatel on hakatud üha laialdasemalt pidama diskussioone selle üle, millised peaksid olema kõige tõhusamad meetmed rikkumisest teavitajate turvamiseks tööandjate ja kaastöötajate kättemaksu eest. *Transparency International* toob välja, et „korruptsioonist teatajad võtavad avalike huvide kaitsmiseks tihti suuri isiklikke riske: nad võivad tööl tagakiusamise ohvriks sattuda, saada vallandatud, nende tööandja võib neid konfidentsiaalsusleppe rikkumise või laimamise pärast kohtusse kaevata ning nad peavad seisma silmitsi seadusevastaste sanktsioonidega. Äärmuslikel juhtudel võib neid ähvardada ka

füüsilise vägivalda oht“.²⁰⁶ Praegusel hetkel keskenduvad teavitamist puudutavad õigusaktid Eestis enamasti avalikule sektorile. Korruptsiooniohtlikest situatsioonidest teavitamise reguleerimiseks pole Eestis seni välja antud ühtki iseseisvat õigusakti, kuid alates 2016 aastast on sobiv säte lisatud korruptsioonivastasesse seadusesse. KVS § 6 lg 1²⁰⁷ sätestab, et ametiisikul ei ole lubatud varjata talle teada olevat korruptiivse tulu nõudmist, vahendamist ja saamist; siseteabe, ametiseisundi mõju või avaliku vahendi korruptiivset kasutamist või muud korruptsioonijuhtumit. Seega läbiviidud kvalitatiivne uuring näitab, et antud regulatsiooniga pigem ei olda kursis ning isegi ignoreeritakse teadlikult.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsiooni artikkel 32 sätestab tunnistajate, ekspertide ja kannatanute kaitse ning toob välja, et konventsiooniosalised võtavad kooskõlas oma õigussüsteemiga ja oma võimaluste piires meetmeid, et pakkuda kriminaalmenetluse käigus konventsioonis määratletud kuritegude kohta ütlusi andvatele tunnistajatele ja ekspertidele ning vajaduse korral nende sugulastele ja muudele lähedastele isikutele tõhusat kaitset võimaliku kättemaksu või hirmutamise eest.²⁰⁸ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsiooni Artikkel 33 sätestab teatajate kaitse, mille kohaselt konventsiooniosalised kaaluvad oma õiguses selliste meetmete kehtestamist, mis tagaksid kaitse ebaõiglase kohtlemise vastu isikutele, kes on heas usus ja mõistlikel alustel teatanud pädevatele ametiasutustele konventsioonis määratletud kuritegudega seonduvatest asjaoludest.²⁰⁹ Mingil määral tagab teavitaja kaitse KVS # 6 lg 4 sätestatu: „Korruptsioonijuhtumist teatanud isiku kaitseks kohaldab kohus jagatud tõendamiskohustust. Kohtu poole pöörduv isik peab avalduses esitama faktilised asjaolud, mille alusel võib järeldada, et teda on ebavõrdselt koheldud. Kui isik, kelle vastu on avaldus esitatud, ei tõenda vastupidist, lähtutakse eeldusest, et ebavõrdne kohtlemine toimus korruptsioonijuhtumist teatamise tõttu.“ Teavitaja kaitsmiseks rakendab kohus võrdse kohtlemise seaduses ettenähtud põhimõtteid, mille tulemusena vaidluse korral jääb tõendamiskoormis teavitanud isiku diskrimineerija kanda.²¹⁰ Kuigi korruptsioonivastases seaduses on teavitajate kaitsmise temaatikat käsitletud jääb sellest sättest praktikas ilmselgelt väheseks. Praktikas tekitab sageli situatsioone, kus teavitajatel on tekkinud põhjendatud kahtlusi, aga napib fakte ning rikkumiste tõendamine osutub võimatuks.

²⁰⁶ Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsioonist teavitajate kaitse. http://transparency.ee/cm/files/vaarkaitumisest_teavitajate_kaitse_eestis_1.pdf

²⁰⁷ KVS

²⁰⁸ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon

²⁰⁹ ibid

²¹⁰ Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsioonist teavitajate kaitse.

Samas on mõneti tagaplaanile jäänud isegi olulisem probleem, milleks on enamiku arenenud riikide ühiskondades juurdunud negatiivne kuvand rikkumisest teavitamisest. Rikkumisest teavitamise negatiivne kuvand ühiskonnas pole mitte ainult pidurdanud võimalike teavitajate poolt rikkumistest teavitamist, vaid ka oluliselt aeglustanud paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides rikkumisest teavitajaid kaitsvate õigusnormide väljatöötamist ja jõustamist. Negatiivne kuvand on senini takistanud rikkumisest teavitajate tunnustamist näiteks korruptsiooni ja kuritegevuse vastu võitlejatena. Samuti on see peaaegu välistanud rikkumisest teavitajate tunnustamise ja hindamise üldsuse huvides ja üldise heaolu nimel võetud riskide eest²¹¹ Tarvo Tiits leiab oma artiklis, et selles valguses pole harvad need juhud, kui rikkumisest teavitaja töökaaslased, ülemused ja isegi sõbrad tunnevad end rikkumisest või ohust teavitamise tõttu vihaste ja reedetutena.²¹² Intervjuudest juhtkonna liikmetega selgus, et vaatamata suhteliselt negatiivsele suhtumisele vilepuhumisse erinevatest rikkumistest teavitajaid leidub.

4.3 Altkäemaks ning altkäemaksu ja kingituse eristamine ning suhtumine kingituste vastuvõtmisesse

Empiirilisest uuringust ilmneb, et altkäemaksu andmise ja võtmise osas on mitmetel intervjuueritavatel oma praktikas olnud kokkupuuteid.

Staažikamad õppejõud ja teadurid nimetasid intervjuude käigus, et umbes kakskümmend aastat tagasi oli ilmselgeid ja otseseid altkäemaksu pakkumise episooide suhteliselt sageli, kuid viimastel aastatel enam mitte.

- ✓ „hiina rahvusest üliõpilane teatas, et miks ta peaks oma uurimistöö üldse esitama, kui peale õppejõu enese keegi seda ju ei loe“
- ✓ „hiina üliõpilane saabus suure kotiga ja soovis jätta kingituse“
- ✓ „üliõpilane tuli semestri viimasel nädalal kahe suure kotiga ja vihjas, et äkki õnnestub nende abil sündmusi kiirendada“.

Intervjuueritavad tõid välja mitmeid juhtumeid, kus sisuliselt võib arvata altkäemaksu pakkumist, aga situatsiooni ei ole võimalik otseselt altkäemaksu pakkumise sätte alla subsumeerida. Järjest enam hakkab levima üliõpilase poolne soov saada õppejõult tasulist konsultatsiooni või tasulisi eratunde. Kuna praktikas on võimalus saada ka tasuta konsultatsioone, siis intervjuueritavate arvates ei ole nimetatud soovi taga niivõrd huvi teadmiste omandamise vastu kui pigem luua altkäemaksu andmise sarnane suhe.

²¹¹ T.Tiits. Rikkumisest teavitamisega seonduvaid probleeme Eestis. Juridica VI 2014

²¹² ibid

Korruptsiooniteemalised artiklid toovad välja, et suhteliselt keeruliseks osutub praktikas vahetegemine altkäemaksul ja kingitusel. Praktikas esineb situatsioone, kus on äärmiselt raske otsustada, kas kingituse andja jaoks võiks tegemist olla tavamõistes kingitusega (näiteks lihtsalt sünnipäevaõnnitlus, tänu senise meeldiva koostöö eest vms.). Altkäemaksu koosseisus ei ole sätestatud miinimumväärtust ning altkäemaksuks võib seega osutuda ka suhteliselt väheväärtuslik hüve. Seega ei ole võimalik eristada kingitust altkäemaksust lihtsalt üleantava väärtuse põhjal. Intervjuudest selgus, et üks juhendmaterjalist kõige paremini meeldejäänud ja rangemalt järgitavaid sätteid oli „töötaja hoidub vastu võtmast kingitusi, kui see võib kahtluse alla seada tema tööülesannete täitmise sõltumatuse erahuvidest“.

Haridussüsteemis on kingitused suhteliselt levinud nähtus ning empiirilisest uuringust nähtub, et enamasti ei tekita kingituste ja altkäemaksu eristamine vastajatele probleeme. Tavapärane on juhendajale pärast edukat kaitsmist väikese meene, lillede või šokolaadikarbi kinkimine. Intervjuudest jäi kõlama õppejõudude poolt vaikimisi aktsepteeritav seisukoht, et kingituse ja altkäemaksu eristamine kehtestatud või kehtestatavate konkreetsete reeglite põhjal ei ole võimalik ja pole ka vajalik. Kingituste puhul tuleb alati silmas pidada selle andja tahet ja eesmärki, kingitus ei tohi olla ja avalikkusele jätta muljet, nagu oleks kingitus antud ja vastu võetud ametiseisundit ära kasutades. Enamasti ei võeta vastu kalleid kingitusi (hinnapiiri paraku ei täpsustata) isegi juhul, kui kingituse andja eesmärk ei olnud kingituse saajat mõjutada. Kingitusest keeldumine või püüe seda tagastada võib osutuda probleemseks teisest kultuuriruumist pärit olevate üliõpilaste puhul. Praktikas on enamasti välja kujunenud reegel, et mistahes kingitusi ei aktsepteerita õppejõudude poolt enne ametliku õppejõud-üliõpilane suhte lõppemist, see tähendab kingitusi ollakse nõus vastu võtma pärast hindamisprotsessi lõppemist või tööde kaitsmist. Intervjueeritavate hinnangul on akadeemilise eetika põhimõtete all ja eetikakoodeksis sätestatu üheselt mõistetav ning täiendavaid regulatsioone ei vajata.

4.4 Rahaliste vahendite ebaühtlane jaotamine

Kõrgharidussektoris on tundlikuks teemaks teadusrahastamine ja projektitaotluste heakskiitmine. Intervjuudest kokkuvõtet tehes selles valdkonnas altkäemaksu andmist või võtmist valdavalt ei kahtlustata, küll aga mainiti intervjuudes korduvalt lähedaste soosimist ja mõjuvõimuga kauplemist.

RAKE uuringu²¹³ põhjal on rahaliste vahendite jaotamine ülikoolides suhteliselt suure riskiastmega valdkond. Peamiste riskidena tuuakse uuringus välja:

²¹³ J. Ginter jt. RAKE uuring

- Ebaühtlaselt jagatud töökoormus juhtkonna soosikute kasuks ja ülejäänud töötajate kahjuks;
- projektirahast, haridusasutuse eelarvest endale vajalike asjade ostmise isikliku kasutamise eesmärgil;
- haridusasutuse eelarve kasutamine isiklikes huvides (erahuvides), nt välislähetustel.

Läbiviidud intervjuudest selgus, et praktikas on rahaliste vahendite ebaühtlase jaotamise näol tegemist tajutud ebaõiglusega, mida otseselt tõendada on keeruline. Intervjueeritavad leidsid, et töökoormus ei ole kõikide töötajate puhul ühesugune, kuid olulist probleemi selles ei näinud. Otseselt ei ole võimalik hinnata kolleegide välislähetuste otstarbekust ning ka eelarve kasutamist. Intervjuudes leiti, et „väikese hulga projektiraha kasutamine välislähetuses isiklikes huvides on nagu lisatasu“ ja „mõistlikkuse piires konverentsiturism ei kahjusta kedagi“. Vastajad tunnetasid probleemi võimalikkust pigem sageli välislähetustes viibijate puhul ning olid suhteliselt kindlad institutsiooni sisekontrolli tõhususes. Kõrghariduses on suurte institutsioonide tõttu välja kujunenud mitmetasandiline juhtimis- ja aruandlussüsteem, mis võimaldab riske suhteliselt hästi ennetada. Kuna rahaliste ressursside kasutamine vajab reeglina mitme inimese kooskõlastusi, siis hindasid vastajad riske suhteliselt madalaks.

4.5 Huvide konflikti vältimine ja korruptsiooni ennetamine

Oskus korruptsiooni ära tunda oleneb eelkõige selle vormist: kui altkäemaksu peab 2016. aasta kolme sihtrühma uuringu põhjal korruptsiooniks enamik vastajaid (88–98%), vähem saadakse aru, et korruptsioonina võib avalduda ka huvide konflikt (63–88%).²¹⁴ Huvide konflikti juhtumid on olnud suhteliselt sagedased situatsioonid, kus akadeemilised töötajad on seotud erinevate teadusprojektidega või õpetavad mitmes erinevas ülikoolis. Kuna teadusrahastamisel konkureerivas nii erafirmad kui ka ülikoolid, siis praktikas osalevad erafirmade projektides ka ülikoolis põhikohaga töötavad teadurid ja õppejõud.

Töötaja võib konkurentsikeelu ja konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise eest vastutada mitmel erineval alusel: rakendada saab nii distsiplinaar-, varalist kui ka karistusõiguslikku vastutust. Näiteks TalTech sätestab oma 2017 huvide konflikti ja korruptsiooni vältimise korras: „Korra eesmärk on tagada ülikooli majandustegevuses tehingute õiguspärasus, töötajate aus käitumine ja korruptsiooniohtlike suhete vältimine. Korra eesmärk ei ole töötajate erahuvide keelamine, vaid huvide konflikti teadvustamine, selle õigel ajal äratundmine ja vältimine. Huvide konflikt

²¹⁴Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring.

on ülikooli töötaja tööülesande ja erahuvi vastuolu, kus erahuvi võib mõjutada tööülesande täitmist.²¹⁵ Juhendmaterjalis toodud sätet „töötaja ei osuta ülikoolile konkurentsi“ peetakse pigem ebaõiglaselt piiravaks ning töötamist mitmes ülikoolis või ka erafirmas ei peetud korruptiivseks tegevuseks. Ülikoolile konkurentsi osutamine on intervjueeritavate arvates defineeritud liiga laialt ja ebamääraselt ning õppetöö või täiendkoolituse läbiviimist ei tajutud korruptiivse tegevusena. Intervjueeritavad ei näinud olulist probleemi selles, et tegutsevad ka konsultantidena või osalevad konkureerivates teadusprojektides.

4.6 „Onupojapoliitika“ kui probleem haridussektoris

Võimalikke korruptsiooniohtlikke olukordade all Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskkuse RAKE poolt läbi viidud uuringus „Hariduse valdkonna korruptsiooniriskid ja pettused“ on toodud välja mitmeid võimalikke korruptsiooniohtlikke olukordi haridussektoris, mida võiks vaadelda „onupojapoliitikana“:²¹⁶

- tehakse avalik konkurss, aga valik tehakse isiklike eelistuste, varasema tutvuse põhjal ja mitte niivõrd kvalifikatsiooni (dokumentide, hindamiskriteeriumide) põhjal;
- tööle võetakse inimesi, kes on tööil vaid formaalselt (nimi) ja tegelikult tööd ei tee;
- haridusasutuse juht võtab tööle, mh enda alluvusse abikaasa, sugulase, sõbra, tuttava;
- juht võtab ilma konkursita tööle lähedase, kellel puudub nõutav kvalifikatsioon;
- ametikohale kandideerib isik, kes on isiklikes suhetes või sugulussuhetes vahetu juhiga ning vahetu juht osaleb valikuprotsessis (ei taanda ennast ja käitub erapoolikult);
- ametikoha isiklikes huvides kuritarvitamine (ärakasutamine) selle kõikides vormides;
- juht maksab lähedasest alluvale põhjendamatult kõrgemat töötasu ja kompenseerib sugulasest alluvale kõikvõimalikud kulud;
- kui haridusasutuse juht vabandab korduvalt välja oma parima sõbra ja alluva käitumist, mh ebaadekvaatses seisundis tundide andmist.

Eesti avalik-õiguslikes ülikoolides on intervjueeritavate arvates huvide konflikti ennetamiseks hästi toimiv mitmetasandiline kontrollisüsteem: huvide deklaratsioonid, maksekorralduste kooskõlastamine ja kinnitamine mitme inimese poolt jne. Keskastme juhtidega (instituudi direktor) läbiviidud intervjuudes mainiti, et seotud isikute konkursiväline töölevõtmine või eelistamine on praktiliselt võimatu. Palgaskaalad on standardsed ja lisatasude maksmine suhteliselt karmilt reglementeeritud. Valiku ja värbamisprotsess on tsentraalne ning

²¹⁵ TTÜ sisedokument

²¹⁶ J. Ginter jt. RAKE uuring

kandideerijaid hindavad sõltumatud komisjonid. Dokumendid reguleeriks nii akadeemilisse karjääri sisenemist, karjääriredelil liikumist (edutamine, atesteerimine) kui ka sealt väljumist, lisandub täiendavalt veel praktilise juhisenä atesteerimise kord. Intervjueeritavate hinnangul võib nn onupojapoliitika olla pigem probleemiks üldhariduskoolis või väiksemates kutseõppeasutustes.

4.7 Mõjuvõimuga kauplemine ja toimingupiirangute rikkumine

Korruptiivse käitumise vormidest on haridussektoris tõenäoliselt kõige levinum toimingupiirangu rikkumine. Intervjuudest selgus, et üksikuid mõjuvõimuga kauplemise episoodide on kõrgharidussektoris ilmnunud. Kui üldse korruptsiooni kohta konkreetseid näiteid tuua, siis valdavalt on tegemist toimingupiirangu rikkumistega, kas siis teadlikult või ka teadmatusel. Sageli on teadusprojektidega seonduvad tegevused küllaltki spetsiifilised ning Eesti teadusmaastikku arvestades ei ole harv juhus, kus parimat kompetentsi kindlas valdkonnas suudab pakkuda projektijuhi või tema lähedastega seotud firma. Allhankelepingu sõlmimine sellisel juhul lähtub lihtsalt soovist asjaajamist lihtsustada ning kindlustada projektijuhi arvates parim tulemus. Sageli on sellised toimingupiirangu rikkumised pigem tahtmatud ja tulenevad teadmatusel. Rahvusvahelised projektid on tihtipeale ka teatud eelarvepiirangutega ning intervjuudes nimetati ka situatsiooni, kus eelarves toodud summat oli lubatud kasutada allhanketele, aga mitte projektiliikmete töötasuks.

Mõjuvõimuga kauplemise osas rõhutasid intervjueeritavad, et eetikanorme järgitakse väga püüdliselt, ning surveavaldusi millegi tegemiseks või tegemata jätmiseks praktiliselt ei esine. Mitmeid mõjuvõimuga kauplemise näiteid nimetati umbes kahekümne aasta tagusest perioodist, kus kolleegidelt nõuti fiktiivsete hinnete väljakirjutamist või soodsamaid tingimusi tuttavatele või ka mõne Eestis tuntud avaliku elu tegelase lapsele. Üksikuid erandeid siiski on ka käesolevast ajaperioodist. Näiteks kirjeldati situatsiooni, kus kolleeg pöördus sooviga saada oma juhendatavale üliõpilasele parem hinne ja esitas oma nõudmise kujul: „kas sul kukub käsi küljest ära, kui sa talle viie kirjutad“. Mõjuvõimuga kauplemise katsete näiteid on võimalik tuua üliõpilaste välisõppesse kandideerimisest, kus üliõpilane on pöördunud ka ülikooli juhtkonna poole, et sealkaudu otsustajaid mõjutada, samuti on praktikas olnud situatsioon, kus välisriigi ülikooli president saatis käskivas vormis nõude oma endise üliõpilase soovidele vastu tulla. Üldiselt tunnustatakse ülikoolis head akadeemilise vabaduse tava ning kõrgemal positsioonil olevate kolleegide poolt valdavalt mõjutamist ei toimu.

4.8 Vahekokkuvõte

RAKE poolt 2017 läbi viidud uuringus leitakse, et Eesti nelja suurima ülikooli arengudokumente hinnates on kõigil neljal arengukavade strateegilises vaates sõnastatud mastaapsed akadeemilised väärtused, kuid mitte ühelgi ülikoolil ei ole arengukavas ühtegi eesmärki ega konkreetset meetet või tegevust, mis käsitleks otseselt eetika juhtimise süsteeme, kutseväarikust või korruptsiooni- ja finantsriskide ennetust.²¹⁷ Vaatamata arengukava puudustele korruptsiooniennetuse meetmete osas on ülikoolides vastu võetud täiendavaid dokumente sisekorraeskirjade näol. Nii näiteks reguleerib antud valdkonda Tallinna Tehnikaülikoolis aprillis 2017 aastal töösisekorraeskirja lisana jõustunud „Huvide konflikti vältimise ja korruptsiooni ennetamise kord“²¹⁸, milles sätestatakse korruptsiooni ennetamise põhimõtted. Nimetatud dokument paneb paika pigem üldreeglid ning jätab suhteliselt palju tõlgendusruumi. Antud dokumendis on kohati jäänud sõnastus liiga üldiseks, nagu näiteks: „tööülesannete täitmine ülikooli huvides ja ülikooli suhtes lojaalselt“ või „töötaja täidab Eestis ja ülikoolis kehtivaid korruptsiooni vältimisele suunatud reegleid“. „Töötaja annab huvide konfliktist või selle võimalusest oma vahetule juhile teada enne ...“ – antud säte kehtestab küll informeerimise kohustuse, kuid jättes palju kaalutlusruumi vahetule juhile ei keela otseset tööülesande täitmist ka huvide konflikti korral. Probleemne võib ka olla säte, mis ütleb, et töötaja ei tööta oma lähisugulase otsealluvuses. Kuidas ja mille alusel sugulussuhe on täpsemalt defineeritud jääb ebaselgeks. Töösisekorraeskirja lisana jõustunud „Huvide konflikti vältimise ja korruptsiooni ennetamise korda“ täiendab omakorda hilisem dokument nimega „Huvide konfliktiga seotud olulised reeglid“, kus sätestatakse detailsemad reeglid koos viidetega korruptsioonivastasele seadusele ja karistusseadustikule. Täiendavalt on ka koostatud eraldi dokumendina „Näited võimalikest huvide konflikti situatsioonidest ja käitumisjuhised“

raktikas on korruptsioonijuhtumite esinemine haridussektoris pigem haruldane sündmus ning läbiviidud intervjuude põhjal võib teha järelduse, et vajadus täiendavate regulatsioonide järele puudub. Korruptsiooniriskide ennetamisega tegeletakse igal tasandil jookvalt. Läbiviidud intervjuudest TTÜ õppejõududega ja tugistruktuuri töötajatega jäi kõlama, et erinevaid korruptsiooniprobleemi ennetavaid meetmeid on piisavalt ning selline mitme erineva dokumendi abil reguleerimine ja täiendavate viidetega dokumendid jäävad töötajatele pigem ebaselgeteks ja ei lihtsusta korruptsiooniohtlike situatsioonide vältimist.

²¹⁷ J. Ginter jt. RAKE uuring

²¹⁸ TTÜ sisedokument

KOKKUVÕTE

Korruptsioon on oma olemuselt peitkuritegu, mille tegelikku taset ja levikut ühiskonnas on keeruline mõõta või hinnata. Korruptsioon on suhteliselt lai mõiste ning defineerimisel püütakse leida võimalikult selget ja üheselt mõistetavat definitsiooni võrreldes erinevates õigusaktides ja erialakirjanduses toodud seisukohti. Seni on korruptsiooni temaatika käsitleste puhul avaliku sektori eetiliste hoiakute kujundamisel keskendunud peamiselt avalikele teenistujatele, vähem tähelepanu on saanud poliitikud, veelgi vähem tähelepanu on varasemalt saanud tervishoiutöötajad, kooli- ja lasteaiajuhid ning sisuliselt ei ole selle küsimuse kontekstis käsitletud kõrgharidussektorit.

Magistritöö uurimiseesmärgiks oli hinnata, kas kõrgharidussektoris tajutakse korruptsiooni olulise probleemina ning kas alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud regulatsioonid tagavad korruptsiooni ennetamisel vajaliku õigusselguse kõrgharidussektoris. Uurimisülesanneteks oli selgitada korruptsiooni määratlust ja korruptsioonivastast õiguslikku regulatsiooni Eestis ja kaardistada KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud keeldude regulatsiooni puudused kõrgharidussektori kontekstis. Probleemi igakülgselt uurimiseks püstitas autor hüpoteesi: kuivõrd alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i § 3 lg 1 p 1-5 ametiisikule laienevad keelud ei ole piisavalt õigusselged, siis tekitab nende sisustamine praktikas raskusi, mis raskendab korruptsioonivastase seaduse rakendamist Eesti kõrgharidussektoris.

Rääkides korruptsioonist haridussektoris võib kasutada mitmeid ja erinevaid tüpoloogiaid. Antud magistritöös on tehtud valik Mark Pymani poolt väljapakutud tüpoloogia kasuks, millele on lisatud CurbingCorruptioni poolt pakutud täiendused ja lähtutud kõrgharidussektori eripärast.

Nii korruptsioonivastane seadus kui ka karistusseadustik tegelevad korruptsiooniga peamiselt valdkondade üleselt, seega ei pööra need tähelepanu otseselt hariduskorruptsioonile. Praktikas on segadust tekitanud olukorrad, kus tuleb hinnata, kas haridustöötaja (õppejõu või õpetaja) tegevuse saab kvalifitseerida ametiisiku tegevuseks või mitte, samas avaliku ülesande täpsustamata mõiste valguses võib see osutuda seaduste, seaduse alusel antud määruste, muude normide või lepingute alusel keeruliseks. Eesti õiguses on norme, mille järgi on võimalik kvalifitseerida õppejõud-teadur ametiisikuks, kuid samas ei saa kogu õppejõu kutsealast tegevust käsitada avalike ülesannete täitmisena ametiisiku mõistes.

Käesolev magistritöö on sisult võrdlev-kvalitatiivne uurimus, mis põhineb teoreetilisel erialakirjandusel, Eestis kehtival regulatsioonidel ning empiirilisel uuringul. Uuringu eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste leidmiseks on kombineeritud kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid (kvalitatiivne sisuanalüüs ning avalikult kättesaadavad andmed kirjandusallikatest, Eurostati, UNESCO ja OECD andmebaasidest). Kuna haridussektorit ja korruptsioonikuritegusid käsitlevaid kohtulahendeid on minimaalselt, siis empiiriline analüüs põhineb peamiselt uuringu käigus läbiviidud intervjuudel. Fookusgrupi ja süvaintervjuude analüüsimisel on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi, mis võimaldab keskenduda teksti peamistele, tõenäolise vastuvõtu seisukohast olulistele tähendustele. Peamised uurimisküsimused intervjuusid läbi viies olid, mis olukordi tajutakse ebaeetilisena ja mis olukordi, tegevusi, valdkondi korruptiivsetena (milliseid näiteid selle kohta välja tuuakse, kuidas kirjeldatakse ja, mis sõnavara kasutatakse jne), kuidas suhtutakse korruptiivsest situatsioonist teavitamisse, samuti kirjeldada neid kohti, olukordi, mille puhul inimesed leiavad, et korruptsioonitekke oht (risk) on olemas ja millal need tekivad; kirjeldada, millised on eri osapoolte (ka võimusuhte) rollid korruptsiooni tekkes; samuti kirjeldada, millised on osalejate arvamuse ja kogemuse järgi haridusvaldkonnas esineda võivad.

Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis on eesmärgidena välja toodud inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine. Korruptsiooni ja ebaeetilise käitumise avalikustamisel on viimastel aastakümnetel aina enam hakanud levima vääritud teost teavitamine ehk nn vilepuhumine. Kuna korruptsioonikuritegudel on sageli varjatud iseloom, siis võib sellist teavitamist pidada vägagi efektiivseks mooduseks nii korruptsiooni avastamiseks kui ka ennetuseks. Küsimusele teavitamise olulisuse kui korruptsiooni ennetamise või piiramise vahendi kohta olid akadeemilise personali hulka kuuluvate intervjuueeritavate seisukohad valdavalt positiivsed. Üliõpilaste fookusgrupi intervjuudest jäi kõlama kardinaalselt teistsugune seisukoht. Nimelt leiavad üliõpilased, et mitte mingisugust teavitamist korruptsiooni juhtumite osas ei ole tarvis ning „elu paneb kõik hiljem ise paika“. Esitati ka korduvalt arvamusi stiilis „kuni see mind isiklikult ei puuduta, siis mina kindlasti kedagi informeerima ei lähe“. Enamus intervjuueeritavatest väitsid, et nad ei ole teadlikud võimalikust korruptsioonijuhtumist teavitamise kohustusest ning leidsid, et teavitamiskohustus peaks laienema ainult riigiametnikele või siis äärmisel juhul kooli juhtkonnale. Probleemse kohana aga selgub, et rikkumisest teavitajate kaitse tööandja või kaastöötajate halva kohtlemise ning vallandamise eest on kõikides eelnimetatud õigusaktides nõrk või üldse puudulik. Empiirilisest uuringust ilmneb, et altkäemaksu andmise ja võtmise osas on mitmetel intervjuueeritavatel oma praktikas olnud kokkupuuteid.

Staažikamad õppejõud ja teadurid nimetasid intervjuude käigus, et varasemalt oli ilmselgeid ja otseseid altkäemaksu pakkumise episoodide ülikoolides suhteliselt sageli, kuid viimastel aastatel ei ole otsese altkäemaksu teema enam päevakorral olnud. Intervjuueritavad tõid välja mitmeid juhtumeid, kus sisuliselt võib kahtlustada altkäemaksu pakkumist, aga situatsiooni ei ole võimalik otseselt altkäemaksu pakkumise sätte alla subsumeerida. On esinenud üliõpilase poolset soovi saada õppejõult tasulist konsultatsiooni või tasulisi eratunde. Kuna praktikas on üliõpilasel võimalus saada ka tasuta konsultatsioone, siis intervjuueritavate arvates ei ole nimetatud soovi taga mitte niivõrd huvi täiendavate teadmiste omandamise vastu, kui pigem tekitada altkäemaksu andmise sarnane suhe.

RAKE uuringu põhjal on rahaliste vahendite jaotamine ülikoolides suhteliselt suure riskiastmega valdkond. Läbiviidud intervjuudest selgus, et praktikas on rahaliste vahendite ebaühtlase jaotamise näol tegemist tajutud ebaõiglusega, mida otseselt tõendada on keeruline. Intervjuueritavad leidsid, et töökoormus ei ole kõikide töötajate puhul ühesugune, kuid olulist probleemi selles ei näinud. Vastajad tunnetasid probleemi võimalikkust pigem sageli välislähetustes viibijate puhul ning olid suhteliselt kindlad institutsiooni sisekontrolli tõhususes. Kõrghariduses on suurte institutsioonide tõttu välja kujunenud mitmetasandiline juhtimis- ja aruandlussüsteem, mis võimaldab riske suhteliselt hästi ennetada. Kuna rahaliste ressursside kasutamine vajab reeglina mitme inimese kooskõlastusi, siis hindasid vastajad hästi toimiva sisekontrolli mehhanismi tõttu riske suhteliselt madalaks.

Huvide konflikti juhtumid on olnud suhteliselt sagedased situatsioonis kus akadeemilised töötajad on seotud erinevate teadusprojektidega või õpetavad mitmes erinevas ülikoolis. Kuna teadusrahastamisel konkureerivas nii erafirmad kui ka ülikoolid, siis praktikas osalevad erafirmade projektides ka ülikoolis põhikohaga töötavad teadurid ja õppejõud. Konkurentsikeeldu peetakse pigem ebaõiglaselt piiravaks ning töötamist mitmes ülikoolis või ka erafirmas ei peetud korruptiivseks tegevuseks. Ülikoolile konkurentsi osutamine on intervjuueritavate arvates defineeritud liiga laialt ja ebamääraselt ning õppetöö või täiendkoolituse läbiviimist ei tajutud korruptiivse tegevusena. Eesti avalik-õiguslikes ülikoolides on intervjuueritavate arvates huvide konflikti ennetamiseks hästi toimiv mitmetasandiline kontrollisüsteem: huvide deklaratsioonid, maksekorralduste kooskõlastamine ja kinnitamine mitme inimese poolt jne.

Keskastme juhtidega (instituudi direktor) läbiviidud intervjuudes mainiti, et seotud isikute konkursiväline töölevõtmine või eelistamine on praktiliselt võimatu. Palgaskaalad on

standardised ja lisatasude maksmine suhteliselt karmilt reglementeeritud, valiku ja värbamisprotsess on tsentraalne ning kandideerijaid hindavad sõltumatud komisjonid. Intervjueeritavate hinnangul võib nn onupojapolitiika olla pigem probleemiks üldhariduskoolis või väiksemates kutseõppeasutustes.

Korruptiivse käitumise vormidest on haridussektoris tõenäoliselt kõige levinum toimingupiirangu rikkumine. Intervjuudest selgus, et üksikuid mõjuvõimuga kauplemise episoodide on kõrgharidussektoris ilmnunud. Mõjuvõimuga kauplemise osas rõhutasid intervjueeritavad, et eetikanorme järgitakse väga püüdlikult, ning surveavaldusi millegi tegemiseks või tegemata jätmiseks praktiliselt ei esine. Mitmeid mõjuvõimuga kauplemise näiteid nimetati umbes kahekümne aasta tagusest perioodist, kus kolleegidelt nõuti fiktiivsete hinnete väljakirjutamist või soodsamaid tingimusi tuttavatele või ka mõne Eestis tuntud avaliku elu tegelase lähedasele.

Kui üldse korruptsiooni kohta konkreetseid näiteid tuua, siis valdavalt on tegemist toimingupiirangu rikkumistega, kas siis teadlikult või ka teadmatusel. Sageli on teadusprojektidega seonduvad tegevused küllaltki spetsiifilised ning Eesti teadusmaastikku arvestades ei ole harv juhus, kus parimat kompetentsi kindlas valdkonnas suudab pakkuda projektijuhi või tema lähedastega seotud firma. Sageli on sellised toimingupiirangu rikkumised pigem tahtmatud ja tulenevad teadmatusel.

Praktikas on korruptsioonijuhtumite esinemine haridussektoris pigem haruldane sündmus ning läbiviidud intervjuude põhjal võib teha järelduse, et vajadus täiendavate regulatsioonide järele puudub. Korruptsiooniriskide ennetamisega tegeletakse igal tasandil jookvalt. Läbiviidud intervjuudest õppejõududega ja tugistruktuuri töötajatega jäi kõlama, et erinevaid korruptsiooniprobleemi ennetavaid meetmeid on piisavalt ning selline mitme erineva dokumendi abil reguleerimine ja täiendavate viidetega dokumendid jäävad töötajatele pigem ebaselgeteks ja ei lihtsusta korruptsiooniohtlike situatsioonide vältimist. Seaduste täiendamise asemel võiks enam rõhku panna eetikakoodeksitele. Eetikakoodeks on eeskätt kirja pandud normide ja väärtuste kogum, mis on abiks mingis valdkonnas tekkivate moraaliprobleemide lahendamisel ning eetikakoodeksi kasutusele võtmine on üheks võimaluseks korruptsiooni ennetamisel.²¹⁹ Eetikakoodeksite institutsioonide sise-eeskirjade tugevuseks on asjaolu, et need on reeglina paindlikumad, kui seadusandja poolt kehtestatud regulatsioonid, andes võimaluse

²¹⁹ Aavik, T. Keerus, K. Lõuk, K. Nõmper, A. Pevkur, A. Saarniit, L. Simm, K. Sutrop, M. Tõnissaar, M. Vaher, A. Volt, I. Eetikakoodeksite käsiraamat. Tartu: Eesti Keele SA 2007, lk 22.

luua regulatsioone valdkonna spetsiifilisi aspekte arvesse võttes. Kõiki printsiipe ei ole otstarbekas alati esitada formaalsete seadusesätetena, see oleks liiga koormav ja tekitaks ülereguleerimise, mis tooks kaasa tarbetud segadust.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kõrgharidussektoris ei tajuta korruptsiooni olulise probleemina ning korruptsioonivastases seaduses sätestatud regulatsioonid tagavad korruptsiooni ennetamisel piisavalt vajaliku õigusselguse kõrgharidussektoris. Sekkumist vajavate probleemidena võib välja tuua „vilepuhujate“ kaitseks rakendatavate täiendavate meetmete väljatöötamise vajaduse, ametiisiku mõiste selgema teadvustamise haridussektoris ning institutsioonide siseregulatsioonide efektiivsema jõustamise ja selgitustöö. Õppejõud ja teadurid enamasti ei taju end ametiisikutena, kellele võiks laieneda karistusseadustiku ja korruptsioonivastase seaduse sätted. Üksikud intervjueeritavad olid teadlikud, et ülikooli siseselt on lisaks eetikakoodeksile ka täiendavaid regulatsioone, mis käsitlevad korruptsiooni ennetamist, seega ei ole probleemiks regulatsioonide puudumine, vaid pigem puudulik teavitamine.

CORRUPTION IN EDUCATION

SUMMARY

Estonia is considered to be a country with a relatively low level of corruption, one of the likely causes being the influence of Nordic business culture. At the same time, corruption is a covert crime, whose actual level and distribution in society is difficult to assess. Nor for this type of crime can we speak of victims in the classical sense, so there are usually no people who inform the public authorities. Therefore, when dealing with corruption offenses, there is often only indirect evidence to work with. Corruption is often difficult to identify, despite the situations perceived by people and the many differently formulated definitions, because many cases fall in the so-called gray border area where it is difficult to give a single legal assessment. In the articles on corruption, it has been found that there are definitions that somewhat characterize the nature of the problem, but do not address all the perspectives with sufficient depth.

Corruption cannot be regarded as a fairly common type of crime, because the perpetrator is more rational and deliberative than the ordinary offender.

The objective of the Master's thesis is to assess whether corruption is perceived as a major problem in the higher education sector and whether the regulations § 3 (1) 1) –5) provided in Anti-corruption Act (hereinafter the AcA), which entered into force on 01.04.2013, ensure legal clarity in the higher education sector. The research tasks are to clarify the definition of corruption and legal regulation of corruption in Estonia and to map the shortcomings of the regulation of prohibitions provided in § 3 (1) 1) –5) of the AcA in the context of the higher education sector. To investigate the problem comprehensively, the author puts forward a hypothesis, that since the prohibitions extending to public servants found in § 3 (1) 1-5 of the AcA, which entered into force on 01.04.2013, have not enough legal clarity, their implementation creates difficulties in practice, which complicates the implementation of the AcA.

This Master's thesis is a comparative-qualitative study based on theoretical literature, regulations in force in Estonia and empirical research. Qualitative and quantitative methods have been combined to achieve the goal of the study and to find answers to research questions. The methodology of the study was formed by a discussion with different groups of students, focus group interviews, in-depth interviews with the lecturers. Focus groups were formed so that representatives of different levels (lecturers and students) were not invited to same focus group. This approach was intended to encourage the focus group to talk about personal experiences, cases and examples, and to discuss different experiences and opinions.

Since education is a public good, the concept of corruption in education must include an element that is broader than tangible material benefits for personal use only; it must include an element of professional conduct.

The typology developed by Mark Pyman for tackling corruption in the higher education sector includes six major areas:

1. Policy: influencing the financing of the education sector; preference for certain institutions; supporting too ambitious curricula.
2. Academic staff: recruitment of teachers; promotion of teachers and termination of employment; licenses and permits; allocating grants to teachers; teacher training; assessment, exam arrangements.
3. Procurement: printing and distribution of textbooks; infrastructure contracts; school repair and maintenance; incorrect contract management.
4. Funding and control: data breach of education budgets and funding plans; allocation of funding for new projects; bribery for evaluators and monitoring.
5. Indirect corruption in schools: bribes paid by teachers to receive better positions, use of school assets for personal purposes; so-called "ghost teachers"; low quality and high price compulsory textbooks and school uniforms, etc.
6. Direct Corruption in Schools: Bribery to get accepted to the school; bribe for better grades; selling exam questions; students doing free work for teachers; sexual abuse of students; paid tutoring, etc.

However, an overview of the Transparency International (TI) Global Corruption Perception Index 2018 shows that most corruption-free (clean) countries, with a few exceptions, are among developed industrial countries, while the most corrupt countries are largely developing countries with high social inequality in Africa, Asia, Middle East and Latin America. Attention should also be paid to the high level of corruption in post-communist countries in Central Asia and Europe, including Russia.

Among some there is a tendency to suggest that, when universities do not perform well, it is a sign of corruption. Bad management, inefficiency, a concentration of power, slowness in making decisions and a reluctance to share confidential information are not signs of corruption. To some, when educational institutions seek non-traditional sources of income, it may be confused with corruption. A significant trend in higher education, directly related to global internet access, is an avalanche of so-called 'degree mills'. There are thousands of them, located in all regions, and there is also a Wikipedia page that lists house pets that have earned degrees. How might one recognize a degree mill? They often promise a degree within a short amount of time and with low costs; they give credit for non-academic experience; their websites often list

their addresses as being a post box. Equally dangerous are fake accreditation agencies, promising quick assessments and permanent accreditation.

Chapman and Lindner explain the growth of corruption in the higher education sector by four main factors.

1. Over the last decade, public funding for higher education has declined significantly in many countries. Even in those countries where funding as a whole has increased, the number of students has also increased, which has led to a decrease in funding per student. Educational institutions in OECD countries spend on average 1.7 times more per student than on one primary school student, but spending patterns vary widely, mainly because education policies in different countries differ at higher education level. For example, in 2012, Austria, Estonia, Korea, Greece, Iceland, Italy, New Zealand, Slovakia, Slovenia and the United Kingdom spent up to 1.5 times more per student than per primary school student, but Mexico and Turkey spend three times more and Brazil four times more. There have been a number of significant changes in education policy by 2015. In Estonia, this ratio is 2.4 times in favor of higher education. Since 2000, public funding per student measured in purchasing power parity has declined, for example, in Australia, Brazil, Cyprus, Denmark, etc.

2. The decline in public funding is often linked to finding additional sources of funding for universities. Chapman and Lindner call it "Academic Capitalism" based on Slaughter and Lesley. The assumption that universities should design their own budget reflects the growing financial pressure and competing public spending priorities that governments face. This is supported by the widespread view that learners should take more responsibility for bearing their educational costs. However, the result is that colleges and universities are putting considerable financial pressure on introducing new study material programs, using less costly teaching methods, such as online courses, securing more funding for research and focusing more on private-funded applied research. These influences are reflected in the organization of work of the teaching staff as they are subjected to intense pressure to increase their teaching load, teach on weekends, secure funded research and consultations. While many observers consider these changes to be positive, they may be a trigger for a potential corruption situations.

3. Thirdly, with a view to increasing the share of universities in many countries, universities are given greater administrative autonomy. Decisions that were made at a central or provincial ministry are now made at university and departmental level. While this is widely seen as a way to improve the relevance of decisions, it can sometimes become a greater difference to what is considered acceptable practice, less rigorous monitoring of the behavior of teachers and staff, and a greater possibility of bending the rules. In his article, Joseph C. Daniel analyses the positive and negative aspects of university autonomy on the example of India, and considers

that the benefits of the system cannot be fully met, as there are many bottlenecks in its implementation. Social and economic pressure is a major barrier to innovation in every field, and education is no exception. Osipian, on the other hand, considers that strict centralization does not provide an effective way of tackling corruption in universities.

4. As universities want higher recognition than from international ranking lists and an international position, faculty members have been subjected to intense pressure to conduct research and publish their work in top-level magazines. While there is nothing unethical about creating incentives to encourage the desired behavior, such pressure can encourage the temptation of teachers to plagiarize and "borrow" ideas from subordinates or colleagues.

Since 2004, Estonia has conducted strategic planning of anti-corruption policy. The Anti-Corruption Strategy 2008-2012 contained eight objectives, 21 measures and over 60 actions with work plans and measurable indicators. In October 2013, a new strategy, that lasts until 2020 focusing on corruption prevention and awareness raising, was adopted.

In the Estonian legal system, corruption is mainly defined by the Anti-Corruption Act and the Penal Code. The Penal Code, which was fully reviewed and revised in 2002, provides a solid basis for criminalizing corruption-related offenses, as identified in the 2014 EU Anti-Corruption Report.

In the section of the Penal Code of offences relating to office, in § 294 accepting of bribe and in § 298 giving of bribe to an official are classified as criminal offences. Private sector corruption offenses were separated during the Penal Code review and since 01.01.2015 are those in the chapter on economic offenses: accepting of bribe in the private sector is provided in § 4023 and giving of bribe in § 4024.

Both the Anti-Corruption Act and the Penal Code deal mainly with corruption in general, so they do not focus directly on educational corruption. In practice, there have been confusing situations where it has to be assessed whether the activities of an educator (lecturer or teacher) can be qualified as an official's activity or not. At the same time, in the light of the unspecified term of a public task, it may prove difficult on the basis of laws, statutory regulations, and other norms or contracts. There are norms in Estonian law according to which it is possible to qualify a lecturer-researcher as an official, but at the same time the entire professional activity of the lecturer cannot be considered as performance of public duties in the sense of an official. At the same time, the professor-scientist's profession has activities that seem to be characteristic of those of official, but according to the legal norms it is not or the norms are either so narrow or general that it is not possible to state unequivocally that the educational worker has a professional position to perform public duties.

In empirical analysis, the analysis of focus group and in-depth interviews has been based on qualitative content analysis, which allows focusing on the main meanings that are likely to be relevant to the adoption of the text. Compared to standardized content analysis, the qualitative content analysis does not pay particular attention to the occurrence frequency of analysis categories. In total, three focus group interviews were conducted with a total of 28 students and professors and 14 face-to-face interviews. Focus groups were formed so that representatives of different levels (professors and students) were not invited to the same focus group. This approach was intended to encourage the focus group to talk about personal experiences, cases and examples, and to discuss different experiences and opinions.

In a RAKE study conducted in 2017, it is found by evaluation of the development documents of the four largest universities in Estonia, that in the strategic view of all four of the development plans there are large-scale academic values formulated in them. But no university has any goals or specific measures or activities that directly address ethical management systems, professional dignity or prevention of corruption and financial risks. Despite the shortcomings of the development plan with regard to anti-corruption measures, additional documents have been adopted by universities in the form of internal regulations. For example, since April 2017, this area is regulated in the Tallinn University of Technology as an annex to the internal procedure regulations named "Rules for Prevention of Conflict of Interest and Prevention of Corruption", which sets the principles of preventing corruption. This document lays out the general rules and leaves a lot of room for interpretation. In the document, the wording is sometimes too general, such as: "performing duties in the interests of the university and with loyalty to the university", or "the employee complies with the regulations of Estonia and those of the university for preventing corruption". "An employee notifies their immediate manager about conflict of interest or a possibility of it before starting with their duties" - although this provision imposes an obligation to inform a superior, it leaves much room of discretion to the immediate manager it does not impede performance of duties even in case of conflict of interest. There may also be a problem with provision that says that an employee cannot work in the immediate subordination of their close relative. How and on what basis the relationship is more precisely defined remains unclear. The "Conflict of Interest Prevention and Corruption Prevention Procedures" Act, which came into force as an annex to the internal regulations, is further complemented by a later document, entitled "Important Rules related to Conflict of Interest", which sets out more detailed rules with references to the Anti-Corruption Act and the Penal Code. In addition, a separate document entitled "Examples of potential conflict of interest situations and codes of conduct" has also been compiled. In practice, an incidence of corruption in the education sector is a rare occurrence and, based on the interviews conducted, it can be

concluded that there is no need for further regulation. Prevention of corruption risks is dealt with continuously at every level. From interviews with TalTech professors and support staff, it seemed that there were enough different measures to prevent corruption, and such regulation with several different documents and documents with additional references remain unclear to employees and do not facilitate the avoidance of situations of corruption.

A survey conducted by RAKE and the Ministry of Justice in 2017 points out in the analysis of education that the risks of unethical behavior and corrupt behavior are greatest in the administration and procurement of educational institutions; enrollment and queuing at an educational institution; integration of politics and education (political corruption, relations between the head of school and the educational institution depending on political preferences and agreements); other topics include the "hidden tuition fees" required / expected by educational institutions, the assessment of learners and the making of high-cost gifts for educators.

Focusing only on the higher education sector, it turns out that corruption is seen as an insignificant problem by both employees and students. Teachers and researchers do not usually perceive themselves as officials who could fall under the provisions of the Penal Code and the Anti-Corruption Act.

Only few interviewees were aware that, in addition to the Code of Ethics, there were additional regulations within the university that deal with the prevention of corruption.

In the 2010 corruption survey conducted in Estonia, it was found that the reasoning arguments for hypothetical corruptive behavior were similar in the public sector and the private sector, including economic, cultural, justifying and calculating arguments. Quite often, in practice, the justification for bribery is that a corrupt act does not cause harm to anyone, thus confirming the widespread perception of corruption as a victimless crime. Corruption is a serious covert crime that, unlike, for example, offenses against property, is far from person, but it is still dangerous to assume that corruption crimes are secondary crimes for security, as the consequences of corrupt agreements can be fatal to both human and state.

The strength of the internal rules of the Code of Conduct for Institutions is that they are generally more flexible than those established by the legislator, providing the opportunity to create regulations taking into account the specific aspects of the field. It is not always expedient to present all the principles as formal statutory provisions, it would be too burdensome and would lead to overregulation, which would lead to unnecessary confusion.

KASUTATUD ALLIKAD

1. T. Aavik, Keerus, K. Lõuk, K. Nõmper, A. Pevkur, A. Saarniit, L. Simm, K. Sutrop, M. Tõnissaar, M. Vaher, A. Volt, I. Eetikakoodeksite käsiraamat. Tartu: Eesti Keele SA 2007
2. Akadeemilise tunnustamise agentuur (Eesti ENIC/NARIC keskus). Tegevuse aruanne 2018. http://adm.archimedes.ee/enic/files/2019/01/Aastaaruanne_2018.pdf (14.03.2019)
3. Anti-Corruption Resource Centre. Corruption in the Education Sector. U4 Issue 4:2006. - <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-education-sector/> (12.01.2019)
4. S. R. Ackerman. Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1999, lk 38.
5. A. Ahven jt. Kuritegevus Eestis 2017. Kriminaalpoliitika uuringud 26. 2017. - http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevuseestis_2017_veebi01.pdf
6. D. W. Chapman, S. Lindner, Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education. Studies in Higher Education, 2016 Vol. 41, No. 2, 247–268
7. Corruption Perceptions Index 2018. Transparency International 2019. - <https://www.transparency.org/cpi2018> (17.04.2019)
8. J. C. Daniel, B. Franklin. Challenges in Introducing Innovative Curriculum in Autonomous Colleges. University news, 53(03) January 19-25, 2015. - <https://www.researchgate.net/publication/272150937>
9. J. Deliversky. Preventing corruption in the education system. Journal of educational and instructional studies in the world. June 2016, Volume: 6 Special Issue 1 Article: 2 - https://www.researchgate.net/publication/315685849_PREVENTING_CORRUPTION_IN_THE_EDUCATION_SYSTEM?enrichId=rgreq-338c9e63cd8dfef08b9e6744e534f9fd-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMxNTY4NTg0OTtBUzo0NzcwNjYwMjM1MTYxNjFAMTQ5MDc3NjY1MzA5Mg%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf (16.04.2019)
10. E. Dimant, G. Tosato. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. Journal of Economic Surveys 2017 - https://mpra.ub.uni-muenchen.de/76445/1/MPRA_paper_76445.pdf (24.04.2019)
11. M. Dridi. Corruption and Education: Empirical Evidence. International Journal of Economics and Financial Issues Vol. 4, No. 3, 2014, pp.476-493

12. Education sector. CurbingCorruption 2018. <http://curbingcorruption-com.stackstaging.com/wp-content/uploads/2018/09/180902-Education-sector-download.pdf> (12.01.2019)
13. Education sector review, 2018. CurbingCorruption.- <https://curbingcorruption.com/wp-content/uploads/2018/10/181007-Education-sector-review-Downloaded-7-10-2018.pdf> (12.01.2019)
14. Education for All 2000-2015: achievements and challenges; EFA global monitoring report, UNESCO Publishing 2015. - <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232205> (19.01.2019)
15. Eesti ENIC/NARIC keskus. Guide on Diploma Mills and other dubious institutions. - <http://adm.archimedes.ee/enic/files/2018/02/Guidelines-on-Diploma-Mills.pdf> (14.03.2019)
16. Eesti keele seletav sõnaraamat.Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2009. Kättesaadav: <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=korrupsioon&F=M>. (30.01.2018)
17. The European Commission. Special Eurobarometer 397. Corruption. Repot. The European Commission, February 2014, lk. 36. - http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (11.10.2018)
18. Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktil c põhineva Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korrupsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon
19. Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus 2003/568/JSK, 22. juuli 2003,korrupsioonivastase võitluse kohta erasektoris. Euroopa Liidu Teataja L 192, lk 182-184, 31.07.2003 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003F0568&from=ET> (23.11.2018)
20. Euroopa Parlamendi 11. juuni 2013. aasta resolutsioon organiseeritud kuritegevuse, korrupsiooni ja rahapesu kohta ning soovitude kohta meetmete võtmiseks ja algatuste tegemiseks (vahearuanne). - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0245+0+DOC+XML+V0//ET> (26.11.2018)
21. The European Commission. Special Eurobarometer 397. Corruption. Repot. The European Commission, February 2014, lk. 36. - http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (11.10.2018)

22. Eurostat andmebaas. -
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_fini06&lang=en
 (23.02.2019)
23. Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. European Treaty Series - No. 173 Strasbourg 1999. - <https://rm.coe.int/16800cce44> (11.10.2018)
24. M. J. Farrales. What is Corruption?: A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate. 2005.- https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739962
 (15.01.18)
25. L. Feldmanis. Soodustus ametialase teo eest kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. Juridica, 2012, nr 1, lk 42.
26. V. Filimonov. Korruptsiooni defineerimisest korruptsiooni preventsiooni seisukohalt. - Juridica 2000/VIII, lk 487.
27. FRAUDOC – Guidelines on Diploma Mills and Document Fraud for Credential Evaluators, - <http://adm.archimedes.ee/enic/files/2018/02/Guidelines-on-Diploma-Mills.pdf>
28. J. Ginter, A. Kasemets, H. Kukemelk, K. Rootalu, K. Vahtra, M. Aksen, I. Kaunismaa, G. Tamm, E. Themas. Hariduse valdkonna korruptsiooniriskid ja pettused 2016-2017. Tartu: Tartu Ülikool, RAKE 2017. -
https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/hvk_aruanne_2017.pdf
29. GRECO kolmas hindamisvoor. Lõpparuanne. -
http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lopparuanne_eesti_keeles_2013.pdf (17.04.2019)
30. J. Hallak, M.Poisson. Ethics and corruption in education: an overview. Journal of Education for International Development. 2005 -
https://www.academia.edu/19164822/Ethics_and_corruption_in_education_an_overview
 (02.04.2019)
31. J. Hallak, M.Poisson. Corrupt schools, corrupt universities:What can be done? UNESCO, International Institute for Educational Planning. 2007.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNESCO/UNPAN025403.pdf>
32. Haridus- ja Teadusministeerium. Juhised korruptsiooni ennetamiseks õppeasutustes. -
https://www.hm.ee/sites/default/files/korruptsiooniennetuse_juhis_2019.pdf
33. A.J. Heidenheimer, & M. Johnston (eds.) Political Corruption. Concepts and Contexts. Third Edition. New Brunswick/London, Transaction Publishers 2002, lk 9.
34. S. P. Heyneman,, K. H., Anderson, N. Nuraliyeva. 'The cost of corruption in higher Education. Comparative Education Review, 2008. 52: 1-25.

35. Huvide konflikti vältimise ja korruptsiooni ennetamise kord. TalTechi sisedokument - https://portal.ttu.ee/wiki/show/et:dokumendid:hea_tava:huvide_konflikt
36. The Hungarian Gallup Institute. Basic methodological aspects of corruption measurement: Lessons learned from the literature and the pilot study. 1999. - https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_hungary_rapid_assess.pdf (17.04.2019)
37. The International Anti-Corruption Conference (IACC) 16th ettekanded. - <https://iaccseries.org/#!> (26.03.2018)
38. K. Jürgenson. Äri sektori korruptsioon Eestis. Magistritöö. Tartu 2017. lk 5 - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/55510/jyrgenson_katlin_.pdf (15.04.2018)
39. S. Kaljo. Poliitiline korruptsioon. Magistritöö. Tallinn 2012. - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/26628/Kaljo_Siim.pdf
40. T. Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4 - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_i.pdf
41. K. Kase jt. Turvalisuspoliitika 2013. Siseministeerium. - https://issuu.com/siseministeerium/docs/turvalisuspoliitika_2015 (10.04.2019)
42. R. Kiltgaard. International Cooperation Against Corruption. Finance & Development / March 1998 - <https://pdfs.semanticscholar.org/b6cf/ccb56a32cf9124be07c07b3494b79e841f58.pdf> (17.04.2019)
43. R. Klitgaard. Controlling Corruption. LA: University of California Press, 1988.
44. C. Kreiler. Das Millionengeschäft mit den Dokortiteln <https://www.stern.de/politik/deutschland/akademischer-grad-gegen-bar-das-millionengeschaeft-mit-den-dokortiteln-3668288.html>
45. Korruptsioon.ee: korruptsiooniuuringud ja statistika. GRECO. - <http://www.korruptsioon.ee/et/rahvusvahelised-hinnangud-eestile/greco>
46. Korruptsiooni mõjud ja tagajärjed. Kaitsepolitseiamet. - <https://www.kapo.ee/et/content/korruptsiooni-m%c3%b5jud-ja-tagaj%c3%a4rjed.html> (22.02.2019)
47. Korruptsioonitajumise indeks. - <http://www.transparency.ee/cm/korruptsioonitajumise-indeks> (13.04.2018)
48. Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsioonist teavitajate kaitse. http://transparency.ee/cm/files/vaarkaitumisest_teavitajate_kaitse_eestis_1.pdf

49. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. -
https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/strateegia_korruptsioonivastane_2013_2020.pdf.
50. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu 192 SE. Seletuskiri. lk 1.-
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane-seadus/> (20.03.2018)
51. Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamine. Lõpparuanne. Riigikantselei, Justiitsministeerium 2017. -
https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/uuringud/korruptsioonivastase_strateegia_vahehindamine_lopparuanne_31_03_2017.pdf
52. Kriminaalpoliitika uuringud, 13, 2011. Justiitsministeerium.
53. S. Kruusmaa. Uus erasektori korruptsiooni regulatsioon eestis: kas samm edasi või tagasi? Magistritöö. Tartu Ülikool, 2015.
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47850/kruusmaa_ma_2015.pdf (27.02.2018)
54. L. Känd. Korruptsiooni kriminaliseerimine rahvusvaheliselt ja Eestis avaliku sektori ja erasektori korruptsiooni võrdluses Magistritöö. Tartu Ülikool, 2014. -
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47786/kand_leelo.pdf
55. M-L. Laherand. Andmete analüüs kvalitatiivsetes uuringutes. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: OÜ Infotrükk, 2008
56. M-L. Liiv, K. Aas. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2006. Tallinn 2007. -
https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/6._korruptsioon_eestis._kolme_sihtruhma_uuring_2006.pdf
57. LISA 6 Eesti järgmise dokumendi juurde: ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne. Euroopa Komisjon, 2014.
http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/el_i_korruptsiooniaruanne_eesti_keeles.pdf (06.02.2019)
58. P. Mayring. Qualitative Content Analysis. Forum: qualitative social research. Volume 1, No. 2, Art. 20 – June 2000
59. D. C. McCornac. The challenge of corruption in higher education: the case of Vietnam. Asian Education and Development Studies. 2012, Vol. 1 Issue: 3, pp.262-275, -
<https://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/20463161211270482> (17.11.2018)
60. M. McMullan, A Theory of Corruption. Sociological Review 9(2) 1961 lk 181-201.

61. K. Miller. Sotsiaalse kapitali roll korruptsiooni vähendamisel. Bakalaureusetöö. 2016
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/54186/Kristiina_Miller_BA_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y
62. L. Narayan. Corruption in Education – Nature and Causes. International Journal of Research (IJR) Vol-1, Issue-8, September 2014.
https://www.researchgate.net/publication/310461078_Corruption_in_Education_-_Nature_and_Causes (16.02.2019)
63. D. Neu, L. Silva, E. Ocampo Gomez. Diffusing financial practices in Latin American higher education: Understanding the intersection between global influence and the local context. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2008, Vol. 21 Issue: 1, pp.49-77, - <https://doi.org/10.1108/09513570810842322>
64. J.S.Nye. Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis, in A.J. Heidenheimer, M.Johnston and V.T.Levine, eds., Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction 1989, lk 966
65. L. O. Odia, S.I. Omofonmwan Educational System in Nigeria Problems and Prospects. Journal of Social Sciences Volume 14, 2007 - Issue 1
66. OECD. Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia. OECD Publishing. 2015. - <https://www.collective-action.com/sites/collective.localhost/files/publications/acn-prevention-corruption-report.pdf> (21.03.2019)
67. A.L. Osipian Higher Education Corruption in Ukraine: Opinions and Estimates. International higher education 2015. - <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/7981/7132>
68. A.L. Osipian. Recruitment and admissions: Fostering transparency on the path to higher education. 2013. Transparency International. Global Corruption Report, op.cit, pp. 148-154, p. 149.
69. A.L. Osipian. University Autonomy in Ukraine: Higher Education Corruption and the State. Communist and Post-Communist Studies, Elsevier 0.607, 50(3), pp. 233-243
70. A.Prii. Altkäemaksu või pistise võtmise või andmise kui korruptiivse käitumisega tekitatud kahju hüvitamise nõue juhtorgani liikme vastu. Magistritöö. Tartu 2013.- http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/31182/prii_asso.pdf
71. E. Redden. “Catch them if you can,” Inside Higher Ed, 2012. - <http://www.insidehighered.com/news/2012/09/14/international-educators-discuss-problem-fraud#ixzz26QjwbL1d> (17.01.2019)

72. T. Reinsalu. Korruptsiooni probleemistik vajab avalikustamist. *Juridica* 2000/8, Lk 532 - 536
73. J. Rose. The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions, *Public Integrity*, 20: 220–233, 2018. - <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10999922.2017.1397999> (12.04.2019)
74. K. Rostiashvili. Higher Education in Transition From Corruption to Freedom of Information in Post-Soviet Georgia. *Journal European Education* Volume 43, 2011 - Issue 4
75. A. Rothstein, A. Varraich. Corruption and the Opposite to Corruption: A Map of the Conceptual Landscape. 2014. - http://anticorr.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1_Part1_Corruption-and-the-Opposite-to-Corruption.pdf (15.04.2019)
76. A. Salu. Altkäemaks karistusõiguses. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2007. - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/37381/salu_ba_2007.pdf?sequence=1 (22.02.2019)
77. R. Scaturro. Defining Whistleblowing IACA RESEARCH PAPER SERIES NO.05 2018 - https://www.iaca.int/images/Research/Research_paper_05_Ruggero_Scaturro_final.pdf (10.02.2019)
78. H. Seldadyo. Corruption and governance around the world. 2008. Enschede: PrintPartners Ipskamp B.V., Enschede, The Netherlands. 174 p.
79. Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE juurde, 2013, lk 91-92, 52
80. I. Senior. Corruption, the Government and Private Sector: Why It Matters and What Can Be Done. *Economic Affairs*, 2004, Vol. 22, No. 2, pp. 22–29.
81. S. Slaughter, L. Leslie. Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. 2003. - https://www.researchgate.net/publication/44824369_Academic_Capitalism_Politics_Policies_and_the_Entrepreneurial_University
82. E. Sommer. Kingituse piiritlemine altkäemaksust. Magistritöö. Tartu Ülikool 2017
83. M. Soomaa. Mõjuvõimuga kauplemise süütegu ja lubatud lobitöö. *Juridica* 2015, 7, Lk 483 - 489
84. J. Sootak, Majanduskriminaalõigus – Tartu, 1998
85. J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura 2010.
86. J. Sootak, P. Pikamäe (koost.) Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne.. 4., täiend. ja ümbertööt. vlj. Juura 2015, lk 718

87. M-L. Sööt, K. Vajakas. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. - <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/45871>
88. M-L.Sööt. Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring: elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate korruptsiooniküsitluse tulemused. Tallinn 2017. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuring_loplik.pdf - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuring_loplik.pdf (21.01.2018)
89. Sööt, M.-L. The role of management in tackling corruption. *Baltic Journal of Management*, 2012 Vol. 7, No 3: 287–301.
90. N. N. Tach ed. Effects of Corruption on Economic Growth - Empirical Study of Asia Countries. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research (IJIR)* Vol-3, Issue-7, 2017
91. V. Tanzi, H. R. Davoodi. Corruption, growth, and public finances. IMF Working Paper 182. 2000.- <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Growth-and-Public-Finances-3854> (28.01.2019)
92. M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. *Postimees*, Jun 15, 2016. - <https://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korruptsiooni-legaliseerimine> (17.04.2018)
93. W. G.Tierney, N. Sabharwal. Academic corruption: Culture and trust in Indian higher education *International Journal of Educational Development* Volume 55, July 2017, Pages 30-40
94. T. Tiits. Rikkumisest teavitamisega seonduvaid probleeme Eestis. *Juridica* VI 2014
95. D. Treisman. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science*. 2007 Vol. 10:211-244
96. Transparency International. Global Corruption Report. Higher education. - https://www.transparency.org/gcr_education/content/higher (27.02.2019)
97. Transparency International. Korruptsiooni olemus. - <http://www.transparency.ee>.(19.11.2018)
98. S. Trines. Understanding the Causes and Social Costs of Academic Corruption. *World EducationNews+Reviews*. 09.12.2017 - https://wenr.wes.org/2017/12/understanding-the-causes-and-social-costs-of-academic-corruption#_ftn2 (21.03. 2019) UN Global Compact Media. The ten principles of the UN Global Compact: Principle Ten: Anti-Corruption -

<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-10>
(21.03.2019)

99. UNESCO Institute for Statistics database

100. UNESCO report. Accountability in education: meeting our commitments. Global education monitoring report 8/2017 -
<http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf> (22.04.2018)

101. E. M. Uslaner. Corruption. Public Sector Corruption. Volume 3. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010, lk 365.

102. J. Weber. The Impact of Corruption on Economic Growth: Does Government Matter? Academy of Management Perspectives. Vol. 22, No. 4 (Nov., 2008), pp. 80-8

Kasutatud õigusaktid

103. Erakooliseadus. - RT I, 13.03.2019, 48

104. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354

105. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 31.12.2016, 14.

106. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. RTII 2001, 28,140

107. Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 29.06.2012, 1 ... RT I, 24.03.2016, 5.

108. Kõrgharidusstandard. - RT I, 14.07.2018, 4

109. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon - RT II 2010, 4, 10

110. Ülikooliseadus. - RT I, 20.12.2016, 2

111. Keskkonna vastutuse seadus. - RT I, 10.11.2016, 8

112. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 177

113. Töölepingu seadus. - RT I, 13.03.2019, 173

Kasutatud kohtupraktika:

114. RKEK 3-3-4-1-10

115. RKHK 3-3-1-19-14

116. RKHK 3-3-1-68-12

117. RKKKo 3-1-1-114-10

118. RKKKo 3-1-1-118-06

119. RKKKo 3-1-1-23-12

120. RKKKo 3-1-1-24-01

- 121. RKKKo 3-1-1-31-14
- 122. RKKKo 3-1-1-89-15
- 123. RKKKo 3-1-1-95-12
- 124. RKKKo 3-1-1-98-15
- 125. RKKKo 3-1-1-109-09
- 126. RKKKo 3-1-1-12-14
- 127. RKPJKo 3-4-1-1-12
- 128. RKPJKo 3-4-1-10-02
- 129. RKÜK 3-1-1-92-06
- 130. RKÜK 3-1-1-92-06

LISA 1. INTERVJU KAVA

1. Kuidas mõistate, mis on Teie arvates (Teie jaoks?) ebaeetiline käitumine hariduses?
2. Kuidas mõistate, mis on Teie arvates (Teie jaoks) korruptiivne käitumine üldiselt ja hariduses?
3. Kas korruptsioon hariduses on teie arvates aktuaalne ja uurimist vajav teema ?
4. Kas haridussektori korruptsioon erineb teie arvates olemuslikult teistest sektoritest?
5. Mis tegurid või asjaolud soodustavad korruptiivset käitumist?
6. Mille poolest erineb/sarnaneb Teie arvates ebaeetiline ja/või korruptiivne käitumine hariduses nt ebaeetilisest käitumisest teistes valdkondades? Mis on erinevat? Mis on sarnast?
7. Mis on Teie arvates need konkreetsed tegevused ja valdkonnad hariduses (haridusasutuses), kus esineb ebaeetilist ja/või korruptiivset käitumist?
8. Kas olete kokku puutunud või kahtlustanud korruptsiooni (või korruptsioonilaadset situatsiooni) oma töökohal?
9. Kas ülikoolis on esinenud nn meelehea pakkumise juhtumeid?
10. Kas ülikoolis on esinenud mõjuvõimuga kauplemise juhtumeid?
11. Kas ülikoolis on teie arvates nn onupojapoliitikat?
12. Kas ülikoolis on esinenud võimuliialduse juhtumeid?
13. Kas on esinenud juhtumeid, kus õppejõudu või kaitsmiskomisjoni liiget mõjutatakse hinnangu andmisel?
14. Kas ametikohale kandideerimine on teie arvates aus ja läbipaistev?
15. Kas peate korruptsiooniks ülikooli vahendite kasutamist isiklikel eesmärkidel, näiteks koostatud õppematerjali kasutamine loengute andmisel teistes koolides?
16. Kas välisüliõpilaste osakaalu suurenemine on kaasa toonud muutusi arusaamades eetilise käitumisest?
17. Kuidas saab Teie arvates ennetada ja piirata ebaeetilist käitumist ja/või korruptsiooni nendes valdkondades/teemades?
18. Kuidas mõjutab Teie arvates juhtimistasand (võimusuhe) ebaeetilist ja/või korruptiivset käitumist hariduses (haridusasutuses, väljaspool haridusasutust)?
19. Mis on Teie arvates need tegevused ja valdkonnad hariduses (haridusasutuses), kus esineb vähem või pigem ei esine ebaeetilist ja/või korruptiivset käitumist?
20. Kas olete teadlik olemasolevatest regulatsioonidest ja neis sätestatud reeglitest? Tooge näiteid.
21. Millised võiksid olla proportsionaalsed meetmed korruptsiooni vähendamiseks haridussektoris?

22. Kas haridussektoris oleks tarvis täiendavaid regulatsioone korruptsiooni ennetamiseks?
23. Kas haridussektoris on tarvis teistsugust lähenemist korruptsiooniteemadele võrreldes teiste valdkondadega?
24. Mis on üldiselt Teie ettepanekud läbipaistvuse suurendamiseks ja ebaeetilise käitumise ennetamiseks hariduses (riik – nt HTM, justiitsministeerium, KOV, haridusasutus ise, sh õpetajad ja juhtkond)?

Mina,

Kaja Lutsoja,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Korruptsioon hariduses,

mille juhendaja on

Anna Markina,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 29.04.2019